



Digitized by the Internet Archive
in 2009 with funding from
University of Ottawa

TRAITÉ
DE
DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

TOME II
Guerre et Neutralité

PRINCIPALES PUBLICATIONS DE M. PAUL FAUCHILLE

- Du blocus maritime. Etude de droit international et de droit comparé.** 1 vol. in-8°, 1882.
- La question juive en France sous le premier Empire, d'après des documents inédits.** 1 vol. in-8°, 1884.
- La diplomatie française et la Ligue des neutres de 1780 (1776-1783)** (Ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques). 1 vol. in-8°, 1893.
- Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats.** 1 vol. in-8°, 1901.
- Le conflit de limites entre le Brésil et la Grande-Bretagne et la sentence arbitrale du Roi d'Italie.** 1 vol. in-8°, 1905.
- Une chouannerie flamande au temps de l'Empire, 1813-1814.** Louis Fruchart, dit Louis XVII. 1 vol. in-8°, 1905.
- Manuel de la Croix-Rouge. A l'usage des Militaires des armées de terre et de mer et des Sociétés de secours aux blessés** (en collaboration avec M. N. POLITIS) (Ouvrage récompensé par l'Académie des sciences morales et politiques). 1 vol. in-18, 1908.
- Rapports à l'Institut de droit international, et Projets de règlement, sur la Télégraphie sans fil (1906), sur le régime des Aéronefs et sur des Manuels des lois de la guerre maritime dans les rapports entre belligérants (1902, 1910, 1911, 1912, 1913, 1914).**
- Louis Renault, 1843-1918. Sa vie, son œuvre** (Ouvrage récompensé par l'Académie des sciences morales et politiques). 1 vol. in-8°, 1918.
- La Guerre de 1914. Recueil de documents intéressant le droit international.** 3 vol. in-8°, 1916-1920.
- La Guerre de 1914. Jurisprudence française en matière de prises maritimes.** 1 vol. in-8°, 1921.
- La Guerre de 1915. Jurisprudence italienne en matière de prises maritimes** (en collaboration avec M. J. BASDEVANT). 1 vol. in-8°, 1921.
- La Guerre de 1914. Jurisprudence britannique en matière de prises maritimes** (en collaboration avec M. J. BASDEVANT). 1 vol. in-8°, 1921.
- La Guerre de 1914. Jurisprudence allemande en matière de prises maritimes** (en collaboration avec M. CH. DE VISSCHER). 1 vol. in-8° (*En préparation*).
- La Guerre de 1917. Jurisprudence chinoise en matière de prises maritimes.** 1 vol. in-8° (*En préparation*).
- Revue générale de droit international public** (Récompensé par l'Académie des sciences morales et politiques). 28 années, 1894-1921.
-

Chaque exemplaire doit porter la signature de M. Paul Fauchille.



TRAITÉ

DE

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

PAR
PAUL FAUCHILLE

DIRECTEUR-FONDATEUR DE LA REVUE GÉNÉRALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC
L'UN DES FONDATEURS-DIRECTEURS
DE L'INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES (ÉCOLE INTERNATIONALE
DE DROIT INTERNATIONAL)
MEMBRE DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL
MEMBRE CORRESPONDANT DE L'INSTITUT AMÉRICAIN DE DROIT INTERNATIONAL
MEMBRE ASSOCIÉ DE L'ACADÉMIE ROYALE DE BELGIQUE

Huitième édition, entièrement refondue, complétée
et mise au courant, du Manuel de droit international public
de M. Henry BONFILS

TOME II
Guerre et Neutralité



214950
20.8.27

PARIS
Librairie Arthur ROUSSEAU
ROUSSEAU & C^{IE}, Éditeurs
14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1921



*L'auteur et l'éditeur déclarent réserver leurs droits de
traduction et de reproduction à l'étranger.*

TABLE DES MATIÈRES

DU TOME II

CINQUIÈME PARTIE

	Numéros	Pages
DROIT D'ACTION. — LA GUERRE.	995	1
LIVRE PREMIER. — Notions générales	1000	5
CHAPITRE I. — Les traits caractéristiques de la guerre	1000	5
SECTION I. — Légitimité de la guerre	1001	7
SECTION II. — Les diverses espèces de guerre et leurs causes	1002	9
SECTION III. — Les lois de la guerre.	1006	12
SECTION IV. — Sanction des lois de la guerre. — Représailles	1014	22
CHAPITRE II. — La déclaration de guerre et ses effets	1027	34
SECTION I. — Nécessité d'une déclaration de guerre	1027	34
SECTION II. — Formes et actes annexes de la déclaration	1032	41
SECTION III. — Effets de la déclaration de guerre ou du commencement des hostilités	1044	45
§ 1. — <i>Les belligérants</i>	1045	46
§ 2. — <i>Les relations diplomatiques et consulaires.</i>	1048	51
§ 3. — <i>Les traités</i>	1049	54
§ 4. — <i>Les personnes</i>	1050	62
§ 5. — <i>Les biens.</i>	1056	69
LIVRE II. — La guerre terrestre	1066	89
CHAPITRE I. — Théâtre de la guerre.	1066	89
CHAPITRE II. — La force armée des Etats belligérants	1067	97
SECTION I. — Les combattants	1068	98
SECTION II. — Les non-combattants	1077 ^a	108

CHAPITRE III. — Moyens d'attaque et de défense	1078	114
SECTION I. — Moyens illicites et interdits	1081	116
SECTION II. — Moyens licites et permis	1090	130
CHAPITRE IV. — Droits et obligations des belligérants envers les militaires et les sujets de l'ennemi	1100	147
SECTION I. — Droits et obligations envers les militaires	1100	147
§ 1. — <i>Traitement pendant la lutte</i>	1100	147
§ 2. — <i>Traitement après le combat</i>	1108	153
SECTION II. — Droits et obligations envers les sujets de l'ennemi	1141	199
CHAPITRE V. — Droits d'un belligérant contre l'Etat ennemi et sur le territoire ennemi	1155	213
SECTION I. — Nature de l'occupation du territoire ennemi	1156	215
SECTION II. — Effets de l'occupation du territoire ennemi	1163	223
§ 1. — <i>Législation</i>	1164	223
§ 2. — <i>Administration de la justice</i>	1168	232
§ 3. — <i>Fonctionnaires et administrations</i>	1174	240
§ 4. — <i>Presse</i>	1175	247
§ 5. — <i>Biens de l'Etat et des établissements publics</i>	1176	248
CHAPITRE VI. — Droits et devoirs des belligérants par rapport à la propriété privée	1194	269
SECTION I. — Respect de la propriété privée	1195	270
SECTION II. — Dérogations au respect de la propriété privée	1207	281
§ 1. — <i>Réquisitions</i>	1207	281
§ 2. — <i>Contributions pécuniaires</i>	1218	291
SECTION III. — Atteintes illicites à la propriété privée	1227	297
CHAPITRE VII. — Recours en raison des dommages de guerre	1231	301
CHAPITRE VIII. — Rapports et négociations entre les belli- gérants	1237	320
SECTION I. — Les parlementaires	1239	321
SECTION II. — Sauf-conduits, licences et sauvegardes	1246	324
SECTION III. — Armistices et suspensions d'armes	1248	325
SECTION IV. — Capitulations	1259	334
LIVRE III. — <i>La guerre maritime</i>	1268	339
CHAPITRE I. — Théâtre de la guerre	1269	346
CHAPITRE II. — La force armée des Etats belligérants	1273	354
SECTION I. — Les forces navales régulières de l'Etat	1273 ¹	354
SECTION II. — La course maritime	1273 ²	357

SECTION III. — La marine auxiliaire. La transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre.	1304	373
SECTION IV. — Les navires armés pour leur défense	1313	383
SECTION V. — Le personnel belligérant	1314	393
SECTION VI. — La population du territoire non occupé : levée en masse maritime	1315	396
SECTION VII. — Les non-combattants	1315 ¹	397
CHAPITRE III. — Moyens licites ou illicites d'attaque et de défense	1316	398
CHAPITRE IV. — La propriété privée ennemie sur mer . . .	1324	421
SECTION I. — La capture de la propriété privée ennemie .	1324	421
SECTION II. — La destruction de la propriété privée ennemie	1383	450
SECTION III. — Détermination de la propriété privée ennemie	1384	463
SECTION IV. — Atténuations et exceptions aux principes de la capture et de la destruction	1395	480
CHAPITRE V. — La propriété publique ennemie sur mer . .	1395 ^{1a}	494
CHAPITRE VI. — Droits et obligations des belligérants envers les militaires et les sujets de l'ennemi	1395 ²¹	499
SECTION I. — Droits et obligations envers les militaires . .	1395 ²¹	499
§ 1. — <i>Traitement pendant la lutte</i>	1395 ²¹	499
§ 2. — <i>Traitement après le combat</i>	1395 ^{2a}	501
SECTION II. — Droits et obligations envers les sujets de l'ennemi	1395 ⁴⁷	518
CHAPITRE VII. — Droits et devoirs du belligérant en territoire occupé.	1395 ⁴³	532
CHAPITRE VIII. — Conventions entre belligérants.	1395 ⁶⁴	535
CHAPITRE IX. — Prises maritimes	1396	541
SECTION I. — Lieu et époque de la saisie.	1398	545
SECTION II. — Formes de la saisie. Droits et devoirs du capteur	1402	560
§ 1. — <i>Droit de visite</i>	1402	560
§ 2. — <i>Droits et devoirs du capteur</i>	1408	564
SECTION III. — Tribunaux de prises	1422	574
§ 1. — <i>Organisation, caractère et compétence des tribunaux de prises.</i>	1426	576
§ 2. — <i>Procédure et jugement</i>	1437	583
§ 3. — <i>Cour internationale des prises</i>	1440 ¹	592
LIVRE IV. — La guerre aérienne.	1440 ⁴	599
CHAPITRE I. — Théâtre de la guerre.	1440 ³	606

CHAPITRE II. — La force armée des Etats belligérants . . .	1440 ¹⁴	609
CHAPITRE III. — Moyens licites ou illicites d'attaque et de défense	1440 ²⁰	613
CHAPITRE IV. — La propriété privée et la propriété publique ennemles	1440 ²²	621
CHAPITRE V. — Droits et obligations des belligérants envers les militaires et les sujets de l'ennemi . .	1440 ⁴²	628
CHAPITRE VI. — Ballons captifs et aérostats libres non montés. Prises aériennes	1440 ⁴⁶	633
LIVRE V. — La neutralité	1441	635
CHAPITRE I. — Devoirs des neutres	1447	656
SECTION I. — Devoirs des Etats neutres.	1449	659
SECTION II. — Devoirs des sujets des Etats neutres	1477	771
CHAPITRE II. — Droits des neutres.	1482	776
CHAPITRE III. — Liberté commerciale des neutres.	1494	800
SECTION I. — Ancienne pratique internationale	1497	801
SECTION II. — Opinions des publicistes	1522	812
SECTION III. — Déclaration de Paris du 16 avril 1856	1527	814
SECTION IV. — Restrictions apportées à la liberté commer- ciale des neutres	1532	819
SECTION V. — Conventions de La Haye du 18 octobre 1907 et déclaration de Londres du 26 février 1909. La pratique contemporaine : la guerre de 1914	1534 ¹	823
CHAPITRE IV. — Contrebande de guerre.	1535	835
SECTION I. — La contrebande de guerre avant la déclara- tion de Londres du 26 février 1909.	1537	838
§ 1. — <i>Eléments de la contrebande de guerre.</i>	1537	838
A. — Objets d'une certaine espèce	1537 ¹	838
B. — Objets d'une certaine destination. Théorie du voyage continu.	1566	856
C. — Intention d'assister le belligérant.	1570	869
§ 2. — <i>Sanction de l'interdiction du commerce de contre- bande</i>	1571	870
§ 3. — <i>Contrebande par analogie ou Transports interdits</i>	1584	875
SECTION II. — La contrebande de guerre et la déclaration de Londres du 26 février 1909.	1588 ¹	881
§ 1. — <i>Eléments de la contrebande de guerre.</i>	1588 ²	881
A. — Objets d'une certaine espèce	1588 ²	882
B. — Objets d'une certaine destination. Théorie du voyage continu.	1588 ⁷	885

§ 2. — <i>Sanction de l'interdiction du commerce de contrebande</i>	1588 ¹⁰	888
§ 3. — <i>Assistance hostile</i>	1588 ¹³	891
SECTION III. — La contrebande de guerre d'après la pratique des Etats postérieure à la déclaration de Londres	1588 ¹⁸	895
§ 1. — <i>Eléments de la contrebande de guerre</i>	1588 ¹⁹	896
A. — Objets d'une certaine espèce	1588 ¹⁹	896
B. — Objets d'une certaine destination. Théorie du voyage continu.	1588 ²⁰	909
C. — La résistance des neutres.	1588 ²⁷	926
§ 2. — <i>Sanction de l'interdiction du commerce de contrebande</i>	1588 ²⁸	928
§ 3. — <i>Assistance hostile</i>	1588 ⁴⁴	931
CHAPITRE V. — Blocus	1589	939
SECTION I. — Fondement du droit de blocus	1591	942
SECTION II. — Historique	1596	946
SECTION III. — Le blocus avant la déclaration de Londres du 26 février 1909	1610	954
§ 1. — <i>Conditions d'existence du blocus maritime</i>	1610	954
A. — État de guerre nécessaire.	1611	954
B. — Déclaration d'une autorité compétente	1614	956
C. — Lieux susceptibles d'être bloqués	1616	957
D. — Investissement réel du lieu bloqué	1622	961
E. — Notification du blocus	1631	966
§ 2. — <i>Effets du blocus</i>	1638	969
§ 3. — <i>Violation du blocus</i>	1642	971
SECTION IV. — Le blocus et la déclaration de Londres du 26 février 1909	1656 ¹	977
§ 1. — <i>Conditions d'existence du blocus maritime</i>	1656 ²	978
A. — Lieux susceptibles d'être bloqués	1656 ²	978
B. — Investissement réel du lieu bloqué	1656 ²	978
C. — Déclaration et notification du blocus	1656 ⁴	979
§ 2. — <i>Effets du blocus</i>	1656 ⁶	982
§ 3. — <i>Violation du blocus</i>	1656 ⁹	984
SECTION V. — Le blocus d'après la pratique postérieure à la déclaration de Londres.	1656 ¹⁴	985
CHAPITRE VI. — Droit de visite et convoi	1657	997
SECTION I. — Droit de visite	1657	997
SECTION II. — Convoi	1664	1004
SECTION III. — Sanction du droit de visite.	1672	1009
CHAPITRE VII. — Saisie et destruction	1674	1013
SECTION I. — Saisie	1674	1013

SECTION II. — Destruction	1691 ^s	1020
LIVRE VI. — Fin de la guerre. — Traités de paix . . .	1692	1029
SECTION I. — Conclusion des traités de paix.	1696	1081
SECTION II. — Clauses ordinaires des traités de paix . . .	1698	1036
SECTION III. — Clauses spéciales des traités de paix . . .	1703	1040
SECTION IV. — Interprétation et exécution des traités de paix	1706	1046
SECTION V. — Droit de postliminie.	1710	1058

SIXIÈME PARTIE

LE DROIT INTERNATIONAL DANS L'AVENIR.	1711	1061
INDEX ALPHABÉTIQUE DU TOME II		1073

NOTA

R. D. I. désignent la *Revue de droit international et de législation comparée*, publiée à Bruxelles.

R. D. I. P. désignent la *Revue générale de droit international public*, publiée à Paris.

J. D. I. désignent le *Journal du droit international et public*, publié (en russe) à Saint-Petersbourg.

J. I. P. désignent le *Journal du droit international privé* ou *Journal du droit international*, publié à Paris.

R. I. désignent la *Rivista di diritto internazionale*, publiée à Rome.

A. J. désignent l'*American Journal of international law*, publié à New-York.

AVANT-PROPOS

Le présent ouvrage constitue la huitième édition du *Manuel de droit international public* de M. Bonfils. Mais cette huitième édition diffère sensiblement des précédentes. L'œuvre de M. Bonfils, si elle demeure toujours la base de la publication, a été, cette fois, modifiée sur de très nombreux points et dans de très larges proportions : les passages qui n'ont pas subi de transformations sont en quantité restreinte. Ce ne sont plus seulement, comme dans les éditions antérieures, quelques lignes ou quelques paragraphes qui de ci de là ont été corrigés ou ajoutés, ce sont des ensembles de paragraphes, souvent même des chapitres entiers, qui ont été refaits ou sont venus se joindre au texte primitif. Beaucoup de questions nouvelles ont été de la sorte examinées. L'importance des événements qui se sont produits depuis l'apparition en 1914 de la septième édition a encore imposé des développements nouveaux fort étendus : la guerre mondiale de 1914-1919 et les traités qui l'ont suivie ont fait spécialement l'objet d'exposés approfondis. Il en est résulté que le volume de 1209 pages qui constituait le *Manuel* a dû être divisé en deux tomes, consacrés l'un à la Paix, l'autre à la Guerre et à la Neutralité, et dont chacun compte autant de pages que le livre de 1914. Il nous a paru que, dans ces conditions, l'ouvrage ne pouvait plus être qualifié de simple *Manuel* et qu'il avait pris vraiment les caractères d'un *Traité*. Estimant que les divisions adoptées par M. Bonfils ne répondaient pas toujours aux exigences d'une méthode parfaite, nous avons cru devoir aussi apporter à celles-ci d'importants changements : c'est ce qui s'est produit surtout dans les parties relatives à la guerre maritime et à la neutralité. Par toutes ces transformations, le livre du savant doyen de la Faculté de droit de Toulouse est devenu en quelque sorte un nouvel ouvrage, qu'on peut considérer réellement comme notre œuvre personnelle. Nous espérons que le public voudra bien accorder au *Traité de droit international public* l'accueil sympathique qu'il n'a cessé de donner à l'ancien *Manuel*. Nous nous sommes d'ailleurs efforcés d'en faire un instrument de travail aussi commode que possible. La partie bibliographique a été particulièrement soignée. Une étendue plus grande a été, d'autre part, donnée, dans chaque volume, à l'Index alphabétique, de manière à rendre les recherches des plus faciles et des plus rapides.

PAUL FAUCHILLE.

Fontenay-aux-Roses, 30 mars 1921.

N. B. — A raison de l'insuffisance des renseignements nécessaires pour mettre utilement à jour le tome I relatif au temps de paix, nous avons jugé utile de publier d'abord le tome II afférent à la guerre et à la neutralité, — Le tome I est actuellement sous presse.



CINQUIÈME PARTIE

DROIT D'ACTION. — LA GUERRE

995. — Entre nations, l'état de paix résulte de leur entente mutuelle et du respect réciproque de leurs droits, de leurs devoirs et de leurs intérêts. — La méconnaissance des devoirs, la contestation des droits, la contradiction des intérêts engendrent des conflits (Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 231).

Ces conflits peuvent être résolus ou anéantis par les voies amiables ou par les actes de coercition ci-dessus indiqués (nos 972 et s.). — Mais si les moyens amiables, bons offices, médiation, arbitrage, ou les représailles sont impossibles, impuissants ou repoussés, une seule voie reste ouverte, la *Guerre*.

A défaut d'un règlement pacifique, en l'absence d'un tribunal suprême chargé de prononcer sur les litiges internationaux, en l'absence d'un chef supérieur investi du pouvoir et nanti des moyens de contraindre à l'exécution des sentences que rendrait ce tribunal international, les Etats ne peuvent plus que recourir à l'emploi de leur puissance matérielle, que faire appel aux forces de la nation pour faire reconnaître leurs droits et respecter leurs intérêts. Albericus Gentilis écrivait, il y a plus de trois siècles : « *Ex necessitate introductum bellum quæ est quia inter summos principes populosque liberum judicium civile et inermis disceptatio esse non potest, qui judicem scilicet non habent et superiorem* » (*De jure belli*, cap. 1).

996. — Presque chaque juriste ou chaque publiciste a donné sa définition personnelle de la guerre. — De là, une variété, résidant plus dans l'expression que dans le fond. — Néanmoins, on peut signaler deux conceptions différentes. — Les uns, comme Grotius, englobent dans leurs définitions les guerres privées, les guerres entre particuliers, et les luttes entre Etats. — Les autres, en général tous les modernes, n'entendent par *guerre*, — en tant que matière de droit international, que source de relations spéciales et particulières entre belligérants et entre belligérants et neutres, — qu'une lutte à main armée éclatant entre Etats, entre organismes politiques internationaux. — Cette divergence de vues explique pourquoi les conclusions de Grotius diffèrent parfois de celles de bien des écrivains postérieurs.

Voici quelques exemples de ces définitions. « La guerre est l'état d'individus qui vident leurs différends par la force, considérés comme

tels » (Grotius, *op. cit.*, liv. I, ch. I, § II). Définition médiocre, que nous ne reproduisons qu'à raison de la notoriété de son auteur.

« La guerre est cet état dans lequel on poursuit son droit par la force... La *guerre publique* est celle qui a lieu entre les nations ou les souverains, qui se fait au nom de la puissance et par son ordre... La *guerre privée*, qui se fait entre particuliers, appartient au droit naturel proprement dit » (Vattel, *op. cit.*, liv. III, ch. I). — *Bellum est armorum publicorum justa contentio* (Albericus Gentilis). — *Bellum est eorum, qui suæ potestatis sunt* (1), *juris sui persequendi concertatio per vim vel dolum* (Bynkershoek, *Quæstiones*, lib. I, cap. I). — « La guerre est un moyen de vider par la voie des armes un différend entre deux peuples qui n'ont pas de supérieur commun auquel le jugement pacifique de la contestation puisse être remis » (Massé, *Le droit commercial*, t. I, p. 103).

« L'exercice du droit international d'action auquel, par la nature des choses et en l'absence d'un tribunal supérieur commun, les nations sont contraintes d'avoir recours pour affirmer et défendre leurs droits » (Phillimore, *Commentaries*, t. III, § 49). — « La guerre est l'acte politique par lequel des Etats ne pouvant concilier ce qu'ils croient être leurs devoirs, leurs droits et leurs intérêts, recourent à la lutte armée et demandent à cette lutte de décider lequel d'entre eux, étant le plus fort, pourra, en raison de sa force, imposer sa volonté aux autres (2) ».

997. — La guerre a ses apologistes et ses admirateurs, qui lui attribuent d'heureux effets moraux. — Au premier rang Joseph de Maistre, dans les *Soirées de Saint-Petersbourg*. — Le maréchal de Moltke écrivait à Bluntschli : « La guerre est une institution de Dieu, un principe d'ordre dans le monde. Sans la guerre, le monde tomberait en pourriture et se perdrait dans le matérialisme (3) ». Mais il disait dans une autre lettre adressée à M. Goubareff, le 10 février 1881 : « Chaque guerre, même la plus victorieuse, est un malheur pour le pays ; aucune indemnité territoriale, ni pécuniaire, ne peut compenser l'existence humaine et le deuil des familles ».

Lieber, auteur des Instructions pour les armées des Etats-Unis, considérait la guerre comme un élément de civilisation. — Pour Ortolan, elle n'est pas toujours un mal : elle est un moyen de propagation d'idées généreuses et de progrès.

998. — Les adversaires de la guerre sont plus nombreux et tout aussi convaincus que les apologistes. — Contentons-nous de reproduire ce passage de Bluntschli : « Je ne puis cependant pas me joindre aux brûlantes apologues de la guerre auxquelles d'importants écrivains ont vivement associé leur nom... Bien que j'estime fort haut la bravoure, le courage, le sang-froid, les qualités viriles qui se développent

(1) *Suæ potestatis*, qui sont indépendants, qui n'ont pas de supérieur.

(2) Funck-Brentano et Sorel, *Précis*, p. 233.

(3) R. D. I., t. XIII, p. 79.

pendant la guerre et qui, mettant en jeu toutes les forces corporelles ou tous les ressorts de l'âme, les élèvent jusqu'à l'héroïsme, je suis retenu par la pensée de la haine sauvage des hommes contre d'autres hommes, par le spectacle d'individus possédés par la rage de détruire, de piller ou de faire couler le sang. Je me souviens des souffrances horribles et souvent entièrement inutiles que l'homme inflige à son semblable. Je songe à la fortune de tant de familles compromise, au bonheur de tant de milliers d'individus anéanti. Les chants de victoire sont pour moi comme les hurlements des loups, ou tout au moins comme les rugissements du lion affamé. — Mais une chose reste vraie : c'est que la guerre, par cela même qu'elle manifeste en grand les forces des peuples et la puissance des faits, concourt à la création du droit... Elle n'est certes pas l'idéal de l'humanité, mais elle est malheureusement, aujourd'hui encore, un moyen indispensable pour assurer les progrès nécessaires de l'humanité (1) ».

Indispensable est de trop dans ce remarquable passage. — Assurément, l'histoire le démontre, bien des guerres ont finalement engendré des résultats heureux. Elles ont créé des relations, des débouchés commerciaux. — Par les croisades, se sont introduits dans une partie de l'Europe les sciences et les arts des Arabes, se sont établis les rapports commerciaux avec l'Orient. — Des principes humanitaires se sont étendus et développés. La guerre de Trente ans, si longue, si cruelle, a fait proclamer par le traité de Westphalie l'égalité internationale des Etats appartenant à des confessions religieuses différentes. — Les guerres de la République française et de Napoléon I^{er} ont vulgarisé en Allemagne, en Italie, en Espagne, les principes de 1789. — Soit : mais ces résultats ne se fussent-ils pas produits en l'absence de toute guerre ? plus tardivement, il est vrai, plus lentement : mais l'état de paix les eût-il rendu impossibles ? qui oserait l'affirmer.

999. — La guerre est donc un mal ; mais un mal inhérent à l'humanité et indéracinable. Ses manifestations et ses modes, quelques-unes de ses causes et quelques-uns de ses effets se sont modifiés des temps antiques à nos jours ; mais l'histoire nous enseigne qu'à aucune époque la guerre n'a disparu du monde et nous laisse entrevoir qu'elle n'en disparaîtra jamais. — Rivier demande si l'utopie de la paix perpétuelle a un seul partisan vraiment sérieux. — « L'Institut de droit international ne partage point l'utopie de ceux qui veulent la paix à tout prix ; il ne croit pas non plus que l'arbitrage soit une panacée. Il a plus d'une fois eu l'occasion de se prononcer, dans ce sens, au risque de contrister certains philanthropes fougueux et naïfs (2) ».

La paix éternelle est un idéal irréalisable. Pourquoi idéal irréalisable ? Pourquoi, en présence des progrès incontestables de la civilisation, désespérer pour les siècles futurs ? — Funck-Brentano et

(1) Bluntschli, *op. cit.*, Introduction, p. 10.

(2) Rivier, *Les lois de la guerre sur terre*, R. D. I., t. XIII, p. 79.

Sorel répondent : « Comme les nations sont différentes, il est impossible que leurs intérêts, leurs traditions, leurs passions, leurs affections, ne se contrarient point. S'il en était autrement, les nations n'auraient plus d'existence propre, elles perdraient leur originalité, se dépouilleraient de leur caractère spécifique, et la civilisation s'arrêterait. Comme les nations sont dépendantes les unes des autres, ces contrariétés les affectent réciproquement : les Etats sont tenus d'en tenir compte, et comme ils sont indépendants les uns des autres et que nul ne peut dans l'état de paix imposer aux autres sa volonté, ils sont contraints, pour la faire prévaloir, de recourir à la force. On voit par là que la guerre est non seulement une conséquence de la paix, mais que, dans l'état de la civilisation contemporaine, elle est inévitable. Il ne s'ensuit pas que les Etats ne doivent pas chercher à l'éviter, ils le doivent au contraire ; mais c'est justement parce qu'ils ne sont pas à même d'y parvenir, parce que la connaissance de leurs devoirs, de leurs droits et de leurs intérêts respectifs est encore trop incomplète, et parce que la politique est encore un empirisme assez grossier au lieu d'être une science, que la guerre éclate si souvent. Elle est toujours, de la part des Etats, une preuve d'impuissance intellectuelle et morale à comprendre le véritable rapport de leurs formes et de leurs intérêts respectifs et à le bien déterminer (1) ».

Les mêmes auteurs constatent que les Etats sont représentés par des gouvernements et composés par des nations. Gouvernements et nations ont leurs passions, et ces passions, avec leurs emportements, leurs colères, leurs méprises et leurs erreurs, conduisent fréquemment les Etats à se déclarer la guerre. — Le progrès de la civilisation ne fait pas disparaître les passions ; il ne fait que les transformer et qu'en changer les objets. Les passions religieuses ne sont guère plus en Europe des causes de guerre ; mais les théories de la Révolution, les systèmes des nationalités, des frontières naturelles, ont suscité des ambitions et des haines nouvelles, et provoqué des luttes rendues plus terribles et plus sanglantes par les progrès des sciences. — Et que réserve au monde l'avenir, si un conflit doit jamais se produire entre l'ancien monde civilisé et le monde asiatique ?

(1) Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, liv. II, ch. I, p. 235.

LIVRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES (1)

CHAPITRE PREMIER

LES TRAITS CARACTÉRISTIQUES DE LA GUERRE

1000. — La guerre est un état de fait contraire à l'état normal de la communauté internationale qui est la paix, *état de fait* dont la réso-

(1) V. Abad y Cavia, *El dominio español Fr. de Vitoria y los principios modernos sobre el derecho de la guerra*, Rev. de derecho int. y pol. ext., 1909, p. 241. — Acollas, *Le droit de la guerre*, 1888. — Anderson, *The war manual*, 1916. — Andler, *Les usages de la guerre et la doctrine de l'état-major allemand*, 1915. — Aragon, *La razon de la guerra*, 1889. — Barelly, *Law and usage of war*, 1914. — Becke, *Ueber den Krieg und seine Beziehungen auf das Kriminalrechtl.* — Beer, *Völkerrecht und Kriege*, 1914. — Bloch, *Der Krieg*, 1899 ; *La guerre*. — Blum, *Auf dem Wege zur deutschen Einheit* (beaucoup de faits sur la guerre). — Bluntschli, *Le droit de la guerre*, R. D. I., t. VIII, p. 663. — Boguslawski, *Der kleine Krieg und seine Bedeutung für die Gegenwart*, 1881. — Bordwell, *A history and commentary. The law of war between belligerents*, 1916. — Capitaine Boucher, *Les conventions relatives au droit de la guerre ; leur portée pratique*, 1913. — Bernhardt, *L'Allemagne et la prochaine guerre*, 1913, trad. française, 1916. — Bragadin, *Il diritto di guerra nelle sua fonti positive*, 1915. — Breschi, *La guerra nella dottrina positiva del diritto internazionale*, R. I., 1916, p. 195. — Brocher, *Les principes naturels du droit de la guerre*, R. D. I., t. IV, pp. 1 et s., pp. 381 et s. ; t. V, pp. 321 et s., pp. 365 et s. ; *La guerre et le droit constitutionnel*, R. D. I., t. XIV, p. 97 $\frac{1}{2}$; *Enfantement du droit de la guerre*, R. D. I., t. X et XII. — Buzzati, *Il diritto e la guerra*, 1915. — Cabouat, *La guerre moderne et son influence probable sur quelques principes du droit des gens*, Revue critique, 1887. — Casilari, *La guerra*, 1886. — Catellani, *Condizioni ed effetti giuridici dello stato di guerra*, 1906 : *Fattori ed effetti sociologi della guerra*, 1915. — Chossat, *La guerre et la paix d'après le droit naturel chrétien*, 1918. — Clapp, *Economic aspects of the war*, 1915. — Clausewitz, *Vom Kriege*, nouvelle édit., 1383. — Cohn, *Moderne Kriegrel*, 1915. — Combescure, *Les déformations du droit des gens en Allemagne avant la guerre*, 1918. — Constantin, *Le rôle sociologique de la guerre, suivi de la guerre, moyen de solution collective par le Dr Steinmetz*, 1907. — Corsini, *Las leyes de la guerra*, 1857. — Dahn, *Le droit de la guerre*, trad. Prins, 1871. — Descamps, *Le droit de la paix et de la guerre. Essai sur l'évolution de la neutralité et sur la constitution du paeigérat*, 1898. V. aussi R. D. I. P., t. VII, pp. 629 et 705. — Devaux, *L'état de guerre et l'état de paix*, 1875. — Dufraisse, *Histoire du droit de guerre et de paix de 1789 à 1815*, 1867. — Dupuis, *Les théories anglaises sur le droit de la guerre en général*, R. D. I. P., t. V, p. 35 ; *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, 1899. — Ebers, *Der Krieg und das Völkerrecht*, 1915. — Etienne, *L'idée de la guerre au XVIII^e siècle*, Revue des Deux-Mondes, 15 décembre 1870. — Farrer, *Military manners and customs of war*, 1885. — Fichte, *Der Begriff des warhaften Kriege*s, 1815. — Fiorilli, *Del concetto de la guerra e dei*

lution, la fin, le but ultime est cette paix elle-même. — Comme le

suoi rapporti con le questioni marittime, 1872. — Focherini, *La doctrina canonica del diritto della guerra da S. Agostino a Baltazar d'Ayala*, 1912; *L'aurore d'un droit de la guerre chez les anciens Chinois*, 1918. — Gambini, *Il diritto di guerra de la conferenza dell' Aja de 1899*, 1907. — Garaude, *Dissertation sur la guerre et la paix*, 1885. — Garipuy, *Etude des actes internationaux tendant à la diminution des excès et des maux de la guerre*, 1900. — Geffcken, *Règlement des lois et coutumes de la guerre*, R. D. I., t. XXVI, p. 586. — Gemma, *La guerra e il diritto internazionale*, 1893; *Le droit de la guerre*, R. I., 1906, pp. 319, 523, et 1907, p. 80; *Nuovi appunti e discussioni in diritto bellico*, 1907. — Alb. Gentilis, *De jure belli*. — Geoffroy, *Du droit de la guerre à Rome*, 1888. — Gil Maestre, *Derecho internacional de guerra*, 1895. — Girardin, *La guerre*, 1859. — Goudy, *La guerre et le droit international*, 1916. — Grotius, *De jure belli ac pacis*, lib. I, cap. I, II et III; lib. II, cap. I, XXII à XXVI; lib. III, cap. III. — Guerchitch, *Les travaux récents sur la codification du droit de la guerre; la littérature moderne de ce droit; dispositions légales concernant les armées dans les différents pays, etc.* (en serbe). Le Guerrier, novembre et décembre 1893. — Guesalaga, *Estudio de las leyes de la guerra*, 1895. — Gulde, *Das Kriegsverfassung der ersten Attische Bunde*, 1888. — Guzman, *Derecho militar internacional de la guerra*, 1882. — Halleck, *Elements of international law, and laws of war*, 1885. — De Hartmann, *Kritische Versuche*. — Hély, *Etude sur le droit de la guerre de Grotius*, 1875. — Henriquez y Carvajal, *El derecho publico internacional y la guerra*, 1915. — Hilty, *Ueber Krieg und Frieden und die Voraussetzungen schiedsgerichtlicher Entscheidung von völkerrechtlichen Streitigkeiten*, Pol. Jahrb. des Schweiz. Eidgenossensch., 1893, p. 197. — Higgins, *The Hague peace conferences and other international conferences concerning the laws and usages of war*, 1909; *The laws of nations and the war*, 1915. — Hofer, *L'influence de Jean-Jacques Rousseau sur le droit de la guerre*, 1916. — Holareck, *War*, 1906. — Holland, *The progress toward a written law of war; Letters to « the Times » upon war and neutrality (1881-1909)*, 2^e édit., 1913. — De Holtzendorff, *Légitime défense de la guerre*, R. D. I., t. V, p. 225. — Hrabar, *La guerre et le droit international* (en russe), *Annales scientifiques de l'Université de Dorpat*, 1894, n^o 4. — Jung, *La guerre et la société*, 1889. — Kamps, *Kort begrip van het oorlogsrecht*, 1873. — Kleen, *Krigets Historia*, 1906. — Lagorgette, *Le rôle de la guerre. Etude de sociologie générale*, 1906. — Landa, *El derecho de la guerra conforme à la moral*, 3^e édit., 1877; *Droit pénal de la guerre*, R. D. I., t. X, p. 182. — Lassoïn, *Das Culturideal und der Krieg*. — Laurentie, *Les lois de la guerre*, 1917. — Le Berquier, *Les ligues de la paix et les lois de la guerre*, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} septembre 1874. — Legnano, *De bello, de repræsentis et de duello*, 1477, édité par Holland, 1917. — Lehr, *Un nouveau projet de codification des lois de la guerre sur terre et sur mer*, R. D. I., t. XXV, p. 321. — Léntner, *Das Recht im Kriege*, 1880. — P. Leroy-Beaulieu, *Recherches économiques, historiques et statistiques sur les guerres contemporaines*, 1869. — Letourneau, *La guerre dans les diverses races humaines*, 1895. — Lévy, *Beitrage zum Kriegsrecht in Mittelallér*, 1889. — Linde, *Das Völkerrecht im Kriege*, 1888. — Liscaio, *Las doctrinas guerreras y el derecho*, 1915. — Lucas, *La civilisation de la guerre*, R. D. I., t. IX, pp. 114 et 295. — Lueder, *Krieg und Kriegsrecht*, 1889; *Recht und Grenze der Humanität Kriege*, 1880. — Mabille, *La guerre, ses lois et son influence*, 1884. — Malnouy, *L'état de guerre et ses conséquences juridiques*, 1914. — Mariotti, *Du droit des gens en temps de guerre*, 1883. — Mazzlotti, *La guerra come caso di forza maggiore*, 1916. — Miceli, *I soggetti del diritto internazionale in tempo di guerra*, 1916. — Müller, *Der Weltkrieg und das Völkerrecht*, 1915. — Molinari, *Grandeur et décadence de la guerre*, 1898. — Morin, *Les lois relatives à la guerre*, 1782. — Morizot-Thibault, *Du droit de la guerre à Rome*, 1877. — Moynier, *Essai sur les caractères généraux des lois de la guerre*, 1895. — Neuberg, *Kriegs-völkerrecht*, 1915. — Nieder, *Der Krieg und das Völkerrecht*, 1915. — Nippold,

remarquait Lorimer (1), la guerre ne se justifie que par la nécessité ; elle ne peut pas, elle ne doit pas se servir de but à elle-même. Légitimement elle ne peut viser qu'à son propre anéantissement, qu'à la paix ; mais à une paix normale et juste, telle qui assure à chaque entité juridique la liberté, à laquelle lui donne droit sa propre existence.

La guerre ne saurait être considérée comme l'état normal de l'humanité. Elle ne peut être qu'un état exceptionnel, transitoire, passager.

SECTION I. — Légitimité de la guerre

1001. — L'usage de la force est légitime, quand elle est employée à la défense de l'indépendance, de l'autonomie, de la sécurité, de l'honneur d'un État.

Les publicistes modernes admettent, presque tous, directement ou indirectement, la légitimité de la guerre. — Chaque État, dit Wheaton, a le droit de recourir à la force comme étant le seul moyen d'obtenir

Die zweite Haager Friedenskonferenz : das Kriegerrecht, 1911. — Notebaert, *Droits, lois et coutumes de la guerre*, 1881. — Novicow, *Les luttes entre sociétés humaines*, 1893 ; *La guerre et ses prétendus bienfaits*, 1894 (édit. en anglais, 1911). — Nys, *Le droit de la guerre et les précurseurs de Grotius*, 1882. — Oordt, *Oorlogsstaatkunde en oorlogsregelen*, 1911-1912. — Plath, *Kriegswesen der Alten Chinesen*, 1872. — Den Beer Portugael, *Het Oorlogsrecht*, 1882. — Proudhon, *La guerre et la paix*, 1860. — Rapisardi-Mirabelli, *Il significato della guerra nella scienza del diritto internazionale*, 1910. — Ratzenhöfer, *Die Staatswehr*, 1881. — Reinhardt, *Die Humanität im Kriege. Die kodifizierten humanitären Vereinbarungen der Kulturstaaten im Kriege*, 1905. — Resch, *Das Kriegerrecht*, 3^e édit., 1890. — Rettich, *Zur Theorie und Geschichte des Rechts zum Kriege*, 1888. — Revon, *Le droit de la guerre sous la République romaine*. — Rimbault, *La paix et la guerre devant le droit international*, 1919. — Rislej, *The law of war*, 1897. — Richet, *Les guerres et la paix*, 1899. — Rôuard de Card, *Le droit international et la codification des lois de la guerre*. — Rustow, *Kriegspolitik und Kriegsgebrauch*, 1878. — Salières, *La guerre, ses causes et ses résultats, ses lois, etc.*, 1879. — Salvioli, *Il diritto di guerra secondo il antiqui juristi italiani*. — Sartorius, *Modernes Kriegerrecht*, 1914. — Schanser, *Il diritto de guerra e dei trattati negli Stati a governo rappresentativo*. — De Splenger, *La guerre et l'arbitrage international*. — Steinmetz, *Die Philosophie des Krieges*, 1907. — Sumner Maine, *La guerre*. — Triepel, *Die neuesten Fortschritte auf dem Gebiete des Kriegerrechts*, 1894. — Ursini-Scuderi, *Il processo fondamentale etico della guerra*, 1890. — Vanderpol, *Le droit de guerre*, 1911 ; *La guerre devant le christianisme*, 1912 ; *La doctrine scolastique du droit de guerre*, 1919. — De Visscher, *Les lois de la guerre et la théorie de la nécessité*, R. D. I. P., t. XXIV, p. 74. — Vuillaumé, *L'esprit de la guerre*, 3^e édit., 1864. — Wagner et Klaus, *Krieg*, 1906. — Walker, *A history of the law of nations*, 1899 ; *The science of international law*, 1893. — Wiskelmann, *Der Krieg*, 1870. — X., *Krieg ohne Kriegserklärung*, 1885. — Zambelli, *La guerre*, 1839. — Zorn, *Kriegsmittel und Kriegführung im Landkriege nach den Bestimmungen der Haager Konferenz*, 1902. — V. aussi lettres de M. le comte de Moltke et de M. Bluntschli, R. D. I., t. XIII, p. 79. — Lettres de S. A. I. le duc Nicolas de Leuchtenberg et de M. de Martens, R. D. I., t. XIII, p. 306. — V. encore R. D. I., t. XII, pp. 99 et 453 ; t. XIII, p. 519.

(1) Lorimer, *Principes du droit international*, trad. Nys, 1885, p. 190.

réparation des offenses qu'il a reçues de la même manière que les particuliers auraient le droit d'y recourir, s'ils n'étaient soumis aux lois de la société civile. — Chaque Etat a également le droit de juger par lui-même de la nature et de l'étendue des offenses qui peuvent justifier un semblable moyen de réparation (*Eléments*, 4^e part., ch. I, § 1). — « Les nations ne reconnaissent pas de supérieur, ni de juge ; chacune peut user de ses forces contre les offenses qu'elle éprouve, donc se faire droit à elle-même » (Klüber, *op. cit.*, § 232).

Montesquieu disait : « La vie des Etats est comme celle des hommes : ceux-ci ont le droit de tuer dans le cas de la défense naturelle ; ceux-là ont droit de faire la guerre pour leur propre conservation » (*Esprit des lois*, liv. X, ch. II). — La légitime défense est un devoir de l'Etat envers lui-même, envers l'agrégation politique dont il est la manifestation et l'expression, envers la nation dont il est la forme internationale.

Comme Montesquieu, les publicistes du xix^e et du xx^e siècles, Calvo, Giraud, Heffter, Lorimer, Oppenheim, Phillimore, Travers-Twiss, etc., admettent, en principe, la légitimité de la guerre considérée en elle-même, *in se*, comme moyen pour un Etat d'obtenir la réparation d'une injustice ou d'une offense.

Mais ce fait, légitime en lui-même, abstraction faite de ses causes, qui peuvent être légitimes ou illégitimes, justes ou injustes, n'en est pas moins un mal.

1001¹. — L'état de guerre avait, dès le moyen âge, préoccupé les théologiens et les canonistes. Et de leurs écrits se dégageaient certains principes de droit international. Pour eux, la guerre est légitime, lorsqu'on peut la considérer comme un juste châtement infligé à un peuple qui a commis une injustice à l'égard d'une autre nation et qui s'obstine à ne pas vouloir la réparer ; ni la différence de religion, ni le désir d'étendre son empire, ni l'ambition militaire ne suffisent à justifier la guerre. S'il y a doute sur la légitimité de la guerre, on doit recourir à l'arbitrage toutes les fois que cela est possible, et l'arbitre naturel entre princes chrétiens est le Souverain Pontife. La guerre, une fois déclarée, doit se poursuivre avec humanité et en vue d'arriver à une paix durable : il faut donc, d'après les théologiens et les canonistes, respecter la vie et les biens des innocents, traiter équitablement les prisonniers et les otages, user de la victoire avec modération en ne gardant du terrain conquis que ce qui est nécessaire pour compenser l'injustice commise, assurer le paiement des frais de la guerre et empêcher un retour offensif de l'ennemi (1).

(1) V. à cet égard Vanderpol, *Le droit de guerre d'après les théologiens et les canonistes du moyen âge*, 1911 ; *La doctrine scolastique du droit de guerre*, 1919. — Sur l'initiative de Vanderpol, il s'est créé en 1912 un Institut de droit international chrétien, ayant des groupements dans différents pays, France, Belgique, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suisse, dont le but est d'étudier spécialement les œuvres des canonistes et des théologiens pour en

SECTION II. — Les diverses espèces de guerre et leurs causes (1)

1002. — Presque tous les publicistes ont proposé diverses classifications des guerres, et notamment de les grouper en guerres *justes* et en guerres *injustes*.

Une guerre n'est pas juste ou injuste en elle-même, ni par ses résultats. « La question de la justice ou de l'injustice de la guerre, posée d'une façon générale et abstraite, si débattue jadis, est de minime importance pratique et impossible à résoudre. On ne peut poser la question que *in concreto* pour telle guerre donnée. Mais la réponse même ici sera peu sûre (2) ». — Une guerre n'est juste ou injuste que par sa cause. Entre deux belligérants, la cause de l'un sera souvent conforme à la justice ; car souvent elle ne sera qu'une réponse à une agression injustifiée, l'exercice de la légitime défense.

Chaque Etat a une tendance instinctive à apprécier ses droits et ses devoirs au point de vue de ses intérêts bien ou mal compris, et par suite à considérer comme juste une guerre dont une erreur de jugement lui voile le caractère réel. — Fréquemment, des prétextes, des motifs apparents, mais non fondés, servent à dissimuler les causes réelles de la guerre. Celles-ci ne se découvriront que par la suite des événements, par les documents produits longtemps après, par les aveux de leurs auteurs.

En 1864, la guerre faite au Danemark eut pour prétexte les droits héréditaires du duc d'Augustembourg et les prétentions de la Confédération germanique : la cause impulsive réelle fut le désir d'agrandissement de la Prusse (V. n° 888).

La guerre franco-allemande de 1870 eut pour prétexte un affront fait au représentant de la France, affront relaté dans une dépêche men ongère, que le prince de Bismarck a avoué avoir fabriquée à Berlin, avec le ministre de la guerre de Roon et le feld-maréchal de Moltke, pour exciter à la fois les passions allemandes et les passions françaises ; la cause réelle était dans le désir d'unifier, grâce à la

extraire le droit international chrétien et de rechercher quelles sont les modifications qu'il serait dès maintenant possible d'introduire, en conformité avec ce droit international chrétien, dans le droit international actuel : l'objet de ses études sera la morale internationale basée sur la morale chrétienne et en particulier la justice de la guerre.

(1) V. Bliohé, *La guerre future, ses causes économiques et ses conséquences* (en russe), Messenger russe, 1893. — Blutharsch, *Die Ursache der Volkerkriege und die Grundlage für den Weltfrieden*, 1905. — Kamarowski, *Les causes politiques de guerre dans l'Europe moderne*, R. D. I., t. XX, p. 132. — Laveleye, *Des causes actuelles de la guerre en Europe et de l'arbitrage*, 1873. — Peyronnard, *Des causes de la guerre*, 1901. — Salières, *La guerre, ses causes et ses résultats*.

(2) Rivier, D. R. I., t. XXIII, p. 632.

confraternité des armes, l'Allemagne sous l'hégémonie de la Prusse (1).

Le prétexte de la guerre mondiale de 1914-1919 fut l'assassinat à Sarajevô de l'archiduc d'Autriche François-Ferdinand, dont l'Autriche-Hongrie, soutenue par l'Allemagne, voulut rendre responsable la Serbie ; sa cause véritable fut l'hégémonie que l'Allemagne cherchait à acquérir dans le monde entier et qu'elle supposait pouvoir obtenir par la guerre, qu'elle préparait depuis de longues années, plus promptement que par la paix.

1003. — Les causes de guerre sont aussi variées, aussi multiples que sont variés et multiples les rapports entre Etats. — Toute affaire, tout conflit dans lequel les Etats jugent leurs intérêts engagés ou leurs droits violés peut devenir une cause de guerre. — Mais toutes ces causes présentent le caractère commun de procéder et de découler à la fois de l'indépendance politique des Etats et de leur mutuelle dépendance économique.

Maintien de l'intégrité du territoire national, — désir de conquête et convoitise des possessions d'autrui, — nécessité de prévenir ou d'arrêter l'inquiétant développement d'une puissance menaçant la sécurité des autres, — ambition d'accroître ses propres ressources, de reculer ses frontières, — orgueil national qui cherche la gloire dans l'asservissement ou dans l'abaissement des autres nations, — fanatisme religieux d'un peuple qui veut imposer ses croyances aux peuples voisins, — tout a été, tout peut être une cause de guerre, selon la constitution, les traditions, la culture morale des Etats (2).

1004. — Les Etats, étant souverains, sont les seuls appréciateurs des causes de la guerre, de leur urgence, de leur nécessité. — Leur intérêt bien entendu ne leur commande-t-il pas de concilier leurs différends par les voies pacifiques ? Vaut-il mieux recourir à la force des armes et seront-ils en mesure de faire la guerre avec succès ? Telles sont les questions que se posent les politiques et les hommes d'Etat.

Ce n'est pas le point de vue du juriste. Il doit flétrir et condamner les guerres d'ambition et de conquête, sous quelque voile qu'elles se dissimulent, quelque prétexte qu'invoquent leurs auteurs, fût-ce le développement de la civilisation, la défense des opprimés, etc.

1004'. — La distinction des guerres en guerres *justes* et en guerres *injustes* a trouvé des contradicteurs. Certains soutiennent qu'aucune guerre n'est juste : ce sont les tolstoïsans et les pacifistes internationalistes. Mais d'autres prétendent que toute guerre est juste : ce sont ceux qui fient la morale et le droit ou les écartent dans les rapports entre les Etats. C'est à cette thèse qu'aboutissent les juristes de l'Allemagne contemporaine pour qui la guerre n'a pas d'autre

(1) Entretien du prince de Bismarck avec Maximilien Harden, reproduit dans les *Hamburgér Nachrichten*. — Le Temps du 17 novembre 1892. — *La paix armée*, Revue des Deux-Mondes, 1^{er} février 1894. — V. « *Legal* » and « *illegal* » war, A. J., 1916, p. 329.

(2) Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 237.

fondement que l'intérêt de l'Etat qui la fait. Des auteurs italiens, parmi lesquels il faut citer au premier rang Salvioli (1), affirment aussi que « la guerre est en dehors de la justice et en dehors du droit ». Un jurisconsulte français, M. Pillet (2), tout en admettant la nécessité d'une morale objective, rejette également la distinction entre guerres justes ou injustes (3). V. aussi Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, livre II, chap. I, § 1.

1005. — Plusieurs auteurs divisent les guerres en *offensives* et en *défensives*. Cette classification, qui peut avoir une certaine importance au point de vue de l'art militaire et de la stratégie, est sans valeur en droit international. — Aucun belligérant ne consent à se reconnaître agresseur. — Les lois de la guerre s'appliquent et doivent être respectées, que la guerre soit offensive ou qu'elle soit défensive.

1005¹. — Les guerres peuvent être *terrestres*, *maritimes* ou *aériennes*; une même guerre peut être à la fois terrestre, maritime et aérienne : ce sera le plus souvent le cas. Il n'est pas sans intérêt de faire cette distinction, car les lois qui régissent ces guerres ne sont pas identiques : dans la guerre terrestre, la propriété privée ennemie est en principe respectée ; elle ne l'est pas dans la guerre maritime. Une guerre est maritime quand elle se fait sur mer, aérienne quand elle a lieu dans les airs, terrestre quand elle se fait en dehors de l'atmosphère et des eaux maritimes. Certains prétendent toutefois qu'il y a guerre maritime dès qu'il s'agit de vaisseaux de guerre livrant bataille, sans qu'on ait à se préoccuper des lieux où ces bâtiments pénètrent ; d'où il suit que des opérations auront le caractère maritime lorsqu'elles seront effectuées par des bâtiments de guerre non seulement sur la pleine mer, dans les golfes, les baies, les rades, les ports et les eaux territoriales, mais encore dans les eaux continentales, par exemple dans les fleuves, et aussi lorsqu'elles seront accomplies sur les côtes d'un Etat belligérant vis-à-vis d'une flotte navale ennemie ou par cette dernière, en quelque endroit qu'elle se trouve, vis-à-vis d'un territoire terrestre (4). L'Institut de droit international, dans sa session d'Oxford en 1913, a distingué la guerre maritime de la guerre terrestre, en ayant égard aux lieux où se font les hostilités (5).

1005². — Il faut distinguer suivant que la guerre est *internationale* ou *civile*. La guerre internationale est seule soumise aux lois de la guerre (V. nos 1006 et s.).

(1) Salvioli, *Le concept de la guerre juste, d'après les écrivains antérieurs à Grotius*, trad. Hervé, 1918.

(2) Pillet, *Les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907*, 1918, pp. 3 et s.

(3) Sur la question des guerres justes et injustes, V. spécialement Le Fur, *Guerre juste et juste paix*, R. D. I. P., 2^e série, t. I, pp. 9 et s., 268 et s.

(4) V. Rapport de M. Paul Fauchille à l'Institut de droit international, Annuaire de l'Institut, t. XXVI, p. 182 et s.

(5) Manuel d'Oxford de 1913 sur les lois de la guerre maritime entre les belligérants, art. 1, Annuaire de l'Institut, t. XXVI, p. 642.

SECTION III. — Les lois de la guerre

1006. — L'état de guerre, inévitable souvent, nécessaire parfois, doit être organisé, régularisé, selon certains principes et certaines lois. — Mais comment parler de *lois de la guerre* ? Peuvent-elles exister ? La guerre n'est-elle pas la substitution de la force à la justice ? Ne conduit-elle pas au triomphe du plus fort et peut-elle avoir d'autre régulateur que la volonté du plus fort ?

Il y a un droit et des lois de la guerre. La guerre est un appel à la force, mais non à la force libre de tout frein. — La violence qui constitue la guerre est, en vertu de son but, illimitée. Le belligérant doit vaincre ou être vaincu. — Toute violence nécessitée pour l'obtention de ce résultat est permise. — Toute violence que ce but ne rend pas nécessaire est illicite. Il est une limite, indiquée par le but poursuivi, qui ne doit pas être dépassée. — Or, si la limitation des actes de guerre est possible, cette limitation est un devoir et une nécessité. Ainsi se justifie l'existence des lois de la guerre (1).

1007. — Comment se sont établies les lois de la guerre ?

Incontestablement la guerre rompt les liens établis entre les Etats par le droit international en temps de paix ; mais elle ne peut rétroactivement anéantir les faits sur lesquels repose le droit international ; elle ne saurait faire disparaître la souveraineté des Etats ; elle ne peut pas davantage supprimer la civilisation acquise et les mœurs établies.

Ces faits s'imposent aux Etats qui sont en guerre et tous ont été ou sont obligés d'en tenir compte.

Le respect de ces faits a engendré certaines pratiques communes, qui se sont accrues et développées, à mesure que s'accroissaient aussi et se développaient une connaissance plus complète et une entente plus exacte de ces mêmes faits. Ces pratiques, nées des rapports nouveaux engendrés par l'état de guerre, sont passées à l'état de coutume et, ayant été acceptées par tous les Etats civilisés, sont devenues de véritables obligations internationales et par corrélation ont créé des droits (2). — Ainsi la guerre, pur fait en elle-même, entraîne un cortège de droits et de devoirs, dont l'ensemble forme le droit international en temps de guerre : droit qui s'est formé et développé de la même manière que le droit du temps de paix, qui, comme lui, est rationnel ou positif, qui a les mêmes sources : coutumes, traités, raison.

(1) Rivier, R. D. I., t. XXIII, p. 632. — V. De Loutier, *La crise du droit international*, R. D. I. P., 2^e série, t. I, pp. 82, 86, 87 et 105. — Albéric Rolin, *Les fossoyeurs du droit de la guerre*, R. D. I. P., 2^e série, t. I, pp. 129 et s.

(2) Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 233.

1008. — Ce droit de la guerre apparaît, en germe, au moyen âge, dans les usages de la chevalerie. Il se développe parallèlement au développement intellectuel et moral des peuples. Il grandit alors que la guerre est considérée par les nations comme un mal inévitable, qui ne doit plus avoir pour but la destruction de l'adversaire, mais seulement son impuissance à résister. Néanmoins, les progrès de ce droit, étroitement dépendants du progrès général de la civilisation, sont lents, interrompus, inégaux même entre les nations qui paraissent à peu près également civilisées.

Les nations de civilisations différentes ne sauraient observer le même droit international en temps de guerre. Comme en temps de paix, apparaissent les trois sphères indiquées par Lorimer : humanité chrétienne, humanité barbare, humanité sauvage (n° 44). — Les Etats qui sont en lutte avec des peuples de civilisation différente subissent la nécessité de pratiquer un droit de la guerre approprié à l'état moral de leurs adversaires. Ainsi ont dû agir les Français en Afrique, au Tonkin, en Chine, au Dahomey, les Anglais dans l'Inde, les Russes au Caucase et au Turkestan. Certains actes, dont la générosité serait parfaitement comprise en Europe, paraîtraient aux yeux des sauvages inspirés par la faiblesse ou par la peur.

1009. — Tout le *droit de la guerre* est dominé par deux principes :

1° Le principe de *nécessité* qui, en règle générale, justifie l'emploi de la violence et de la ruse, dans les limites où la violence et la ruse sont indispensables pour atteindre le but de la guerre, qui est la réduction de l'adversaire à l'impuissance, à l'impossibilité de prolonger la résistance, mais, même dans ces limites, principe tempéré par des considérations d'humanité.

2° Le principe d'*humanité*, d'après lequel la guerre, se faisant désormais entre les entités politiques, entre les Etats, ne doit pas s'étendre et appliquer ses rigueurs aux populations paisibles, aux particuliers : principe qui subit lui aussi des restrictions dictées par la loi de nécessité, nées de l'*impossibilité matérielle* de supprimer toute solidarité entre les sujets paisibles de l'adversaire et cet Etat ennemi et d'empêcher les sujets de souffrir *indirectement*, ou même *directement*, de l'accomplissement des actes de guerre. — L'humanité, dans la guerre, ne peut prétendre à plus que ne le permet le but de la guerre. Tout ce qui irait au delà est non seulement inutile, mais nuisible. — Une humanité qui voudrait empiéter sur le but de la guerre ne serait pas une véritable humanité. Elle tendrait à prolonger les guerres, tandis qu'il importe de les raccourcir. Il y a une portion de vérité dans le mot de Moltke : La guerre la plus énergique est en même temps la plus humaine. — La guerre doit être humaine, et pour rester humaine, elle doit être savante, prompte, décisive. On doit garder un juste milieu entre l'exagération humanitaire qui méconnaît les exigences inéductibles de la force des choses et l'exagération militariste qui nie le droit, ne voit que la force et les besoins de la force (Rivier, *op. et loc. cit.*).

Les deux principes de nécessité et d'humanité combinés gouvernent toute réglementation de la guerre, réglementation qui pourra et devra varier selon les changements apportés dans la science et dans la pratique de la guerre, mais qui devra toujours s'inspirer des principes sus-indiqués.

1009¹. — Une conception spéciale du *droit de la guerre* existe en Allemagne. La science et la pratique allemandes n'admettent pas que le déchaînement des passions de la guerre doive être contenu dans certaines limites tracées par les exigences du droit et de l'humanité. Elles distinguent dans le droit de la guerre (*Kriegsrecht*) les lois de la guerre (*Kriegsmanier*) et la raison ou la nécessité de guerre (*Kriegsräson*), et elles estiment qu'en vertu de la nécessité ou raison de guerre chaque belligérant a l'autorisation et l'obligation de déroger, s'il le faut, aux lois de la guerre, d'employer tous les moyens de nature à l'aider à atteindre le but de la guerre : la nécessité de guerre a le pas sur les lois de la guerre et excuse des rigueurs que celles-ci condamnent. C'est ainsi que le Manuel de l'état-major allemand sur les lois de la guerre continentale, de 1902 (*Kriegsgebrauch im Landkriege*), déclare que « les ménagements relatifs aux personnes et aux biens ne peuvent faire question que si la nature et le but de la guerre s'en accommodent ». De même, d'après Lueder, « il est permis de recourir au pillage, à l'incendie, à la dévastation en grand de territoires entiers et de parties entières du pays quand on veut empêcher l'ennemi d'avancer ou même lui montrer combien terrible deviendra la guerre s'il continue de la faire dans un espoir frivole de l'amener ainsi à conclure la paix ». Cette doctrine autorise tous les excès (1).

(1) V. le *Kriegsgebrauch im Landkriege* (trad. française par Paul Carpentier, 2^e édit., 1916), pp. 3 et s., 6 et s., 37, 44, 45, 48. — Une pareille conception, qui s'inspire des principes exposés par les écrivains militaires allemands (Clausewitz, *Vom Kriege*, 1832, pp. 6 et 87; Hartmann, *Militärische Notwendigkeit und Humanität*, *Deutsche Rundschau*, 1877 et 1878. V. Andler, *Les usages de la guerre et la doctrine de l'état-major allemand*, 1915), a été développée par de nombreux juristes d'Allemagne (Lueder, *Holtendorff's Handbuch des Völkerrechts*, t. IV, pp. 253 et s.; Meurer, *Die Haager Friedenskonferenz*, 1907, t. II, pp. 7-15; Ullmann, *Völkerrecht*, 1908, p. 469. V. aussi Huber, *Die Kriegserrechtlichen Verträge und die Kriegsräson*, *Zeitschrift für Völkerrecht*, 1913, p. 351). — Comp. Rivier, *Principes du droit des gens*, t. II, pp. 238-242. — V. encore Von Liszt, *Das Völkerrecht*, 6^e édit., § 24, où il a atténué la doctrine allemande acceptée par lui dans les éditions antérieures; Strupp, *Vorgeschichte u. Ausbruch des Krieges von 1914*, *Zeitschrift für Völkerrecht*, 1914, et *Das internationale Landkriegsrecht*, 1914, pp. 5 et s. — Sur la doctrine allemande du droit de la guerre, V. Borsi, *Ragione di guerra e stato di necessita nel diritto internazionale*, R. I., 1916, p. 157. — Holland, *The laws of war on land*, 1908, § 2. — Nys, *L'occupation de guerre*, 1919, pp. 92 et s. — Oppenheim, *Die Zukunft des Völkerrechts*, 1911, p. 58, et *International law*, 2^e édit., t. II, § 69. — Pillet, *La science allemande et le droit de la guerre*, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} avril 1915, p. 690. — De Visscher, *Les lois de la guerre et la théorie de la nécessité*, R. D. I. P. t. XXIV, pp. 96 et s. — Westlake, *Etudes sur les principes du droit international*, trad. Nys, 1895, p. 257, et *International law. War*, 1907, p. 115.

1010. — Les publicistes se sont évertués, avec plus ou moins d'étendue, avec plus ou moins de bonheur, à fixer et à délimiter les droits de la guerre. — Citons, entre autres, Bluntschli (*Droit international codifié*, art. 510 à 862), Dudley Field (*Projet de code international*, livre II, art. 703 à 982), Pasquale Fiore (*Droit international codifié*, livre V, nos 929 à 1340), Guelle (*Précis des lois de la guerre*), Rouard de Card (*La guerre continentale*), Pillet (*Le droit de la guerre. — Les lois actuelles de la guerre*), Mérignhac (*Les lois et coutumes de la guerre sur terre*), Spaight (*War rights on land*).

La question a également préoccupé l'Institut de droit international. Celui-ci, qui, le 28 mai 1877, avait adressé un appel aux belligérants et à la presse, a, en 1880, à sa session d'Oxford, publié un Manuel des lois de la guerre sur terre, en 86 articles, pour être offert comme exemple aux gouvernements des Etats. — Au mois d'août 1913, dans sa nouvelle session d'Oxford, il a adopté, sur des rapports et des projets préparés par M. Paul Fauchille, un Manuel des lois de la guerre maritime basé sur le droit de capture de la propriété privée ennemie ; le temps lui a manqué pour discuter un second Manuel sur la base de l'inviolabilité de cette propriété, dont M. Paul Fauchille avait aussi pris l'initiative et fait le rapport : la discussion en a été renvoyée à une session ultérieure (1). — M. Paul Fauchille a, en 1901, préparé pour l'Institut de droit international une codification des lois de la guerre aérienne ; il a élaboré à ce sujet plusieurs projets. L'Institut en a commencé la discussion dans sa session de Madrid en 1911 (V. *infra*, nos 1440^b et s., *La guerre aérienne*).

1011. — Des Etats ont eux-mêmes cherché, par des dispositions unilatérales, à régler la guerre.

Lors de la guerre de Crimée, l'Angleterre et la France firent connaître par des déclarations officielles quelques-unes des règles qu'elles se proposaient de suivre.

Les Etats-Unis, lors de la guerre de Sécession, publièrent des instructions officielles de 1863 pour les armées en campagne. Ces instructions, rédigées par le professeur Lieber, sont l'un des codes les plus complets et les plus remarquables des lois de la guerre. On peut les considérer comme la traduction la plus exacte des sentiments et des idées du monde civilisé. Elles se distinguent par un remarquable esprit de justice et d'humanité. En 1914, elles ont été révisées et mises en harmonie avec les conventions de Genève et de la Haye, sous le titre de *Rules of land warfare*, publiées le 25 avril 1914 (2).

(1) V. Annuaire de l'Institut, t. XXV et XXVI. — Le Manuel d'Oxford des lois de la guerre terrestre sera mentionné dans ce *Traité* de la façon suivante : *Manuel d'Oxford*, 1880 ; celui des lois de la guerre maritime sera indiqué : *Manuel d'Oxford*, 1913.

(2) V. Davis, *Dr Francis Lieber's instructions for the government of armies in the field*, A. J., 1907, p. 13. — Garner, *The german war Code*, 1918, pp. 3 et 4 ; — Sur Lieber, V. Nys, *Francis Lieber : his life and his Work*, A. J., 1911, pp. 84, 355.

La guerre franco-allemande de 1870-1871 réveilla bien des questions et à ce point de vue suscita un mouvement assez général. D'autre part, mettant à exécution les dispositions des conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907, un certain nombre d'Etats ont établi pour leurs armées de terre des instructions conformes aux règlements annexés à ces conventions (n° 1011¹). — Plusieurs gouvernements, notamment ceux de Russie en 1895 et 1904 (1), de Grande-Bretagne en 1884, 1887, 1888, 1894, 1899, 1904, 1907, 1908, 1913, 1914 et 1916 (2), d'Espagne en 1882 (3), d'Italie en 1896 et 1908 (4), de Suisse en 1910 (5), de Portugal en 1890 (6), d'Autriche-Hongrie en 1899 (7), du Japon en 1904 (8), etc., firent rédiger des *Manuels* ou *Règlements* à l'usage des officiers de leurs armées de terre ou de mer et des élèves de leurs écoles militaires. En Allemagne, parut en 1902 une publication de la section historique du grand état-major, intitulée : *Les lois de la guerre continentale* (traduction française par P. Carpentier). Cette publication semble sur bien des points ignorer le règlement de la Haye (n° 1009¹). La France a, de son côté, publié, pour ses écoles militaires, un Manuel de droit international à l'usage des officiers de l'armée de terre, dont la 3^e édition a paru en 1884 ; ce Manuel a été remplacé en 1913, après les conférences de la Haye et de Genève de 1899, 1906 et 1907, par un autre publié par le lieutenant Jacomet sous la direction de la section historique de l'état-major de l'armée (9).

A la veille de la guerre russo-turque, la Russie avait indiqué déjà, dans une déclaration officielle du 14/26 mai 1877, les règles qu'elle devait suivre : l'article 12 disait qu'elle se conformerait autant que possible, et sous réserve de réciprocité, aux principes posés à Bruxelles en 1874.

Le 27 juin 1900, les Etats-Unis ont édicté un Code de la guerre

(1) *Règlement sur la guerre maritime* du 27 mars 1895, R. D. I. P., t. IV, Documents, p. 6. — *Prikaz impérial* du 14/27 juin 1904.

(2) *Manual of military law*, 1884, nouvelles édit. en 1887, 1894, 1899, 1907, 1914 et 1916. — Holland, *The laws and customs of war on sea*, 1888 ; *The laws and customs of war on land*, 1904 ; *The laws of war on land*, 1908. — Edmonds et Oppenheim, *An exposition of the laws and usages of war on land for the guidance of officers of His Majesty's army*, 1913.

(3) *Règlement espagnol pour le service en campagne* du 5 janvier 1882.

(4) *Règlement sur le service en campagne* du 16 septembre 1896. — *Norme di diritto internazionale marittimo in tempo di guerra pubblicata dal ministero della Marina*, 1908.

(5) *Conventions internationales concernant la guerre sur terre publiées en suite de décision du Conseil fédéral* du 31 octobre 1910.

(6) *Règlement portugais sur le service en campagne*, 1890.

(7) Schupp, *Rechtslehre*, 1899.

(8) *Règlement du 14 février 1904 sur les prisonniers de guerre ; règlement du 7 mars 1904 sur la guerre maritime*.

(9) V. à ce sujet Mérignhac, R. D. I. P., t. XIV, pp. 198 et s. — Dupuis, Correspondant, 10 juin 1907. — V. spécialement Dukacinski, *Les règlements militaires des grandes puissances considérés au point de vue du droit international*, 1912.

navale ne comprenant pas moins de 55 articles (1) ; mais ce code a été abrogé en 1904.

La Colombie possède un Code militaire, dont le titre IV contient les règles du droit des gens que doivent observer les chefs militaires en campagne ; on y trouve des dispositions sur les guerres civiles. Elle a également codifié les règles relatives à la guerre maritime (2).

A l'occasion du conflit mondial de 1914-1919, l'Allemagne, le 3 août 1914, la France, le 30 janvier 1916, l'Italie, le 25 mars 1917, publièrent des règlements sur la guerre maritime (3).

1011¹. — Mais il y a mieux : des conventions et des déclarations internationales ont été signées par divers Etats pour donner des lois à la guerre (4). — Le 22 août 1864 et le 6 juillet 1906, des conventions conclues à Genève déterminèrent le traitement des militaires blessés dans les luttes continentales ; des conventions signées à la Haye le 29 juillet 1899 et le 18 octobre 1907, étendirent ces conventions à la guerre maritime. — La déclaration de Saint-Petersbourg du 11 décembre 1868, adoptée par tous les Etats européens, s'occupa des balles explosibles. — Une conférence internationale, qui n'a malheureusement pas abouti à un résultat pratique par suite de la résistance de l'Angleterre, discuta et vota à Bruxelles, en juillet et août 1874, un projet de déclaration sur les lois et coutumes de la guerre, en 56 articles (5). — La première conférence de la Paix qui s'est tenue à la Haye en 1899 étudia à nouveau les lois et coutumes de la guerre sur terre ; il en est résulté, le 29 juillet 1899, un règlement général, en 60 articles, que la Chine et la Suisse, seules parmi les puissances présentes à la conférence, n'ont pas signé, mais qu'elles ont fini cependant par adopter les 17 et 20 juin 1907 (6), des déclarations relatives aux ballons, aux projectiles répandant des gaz asphyxiants, à certaines balles (7). La seconde conférence de la Paix, qui réunit 44 Etats, d'Europe, d'Asie et d'Amérique, s'est à son tour occupée de la matière ; elle a abouti le 18 octobre 1907 à un nouveau

(1) V. le texte de ce code, R. D. I. P., t. IX, Documents, p. 1.

(2) V. ces textes dans les *Anales diplomaticos y consulares de Colombia*, t. II (1901), pp. 124 et 176.

(3) R. D. I. P., t. XXV, Documents, pp. 1 et 60, et t. XXIV, Documents, p. 181. — Le règlement français de 1916 reproduit, en le modifiant sur certains points, un règlement du 19 décembre 1912.

(4) Un des premiers pactes qu'on peut citer à cet égard est le convenant de Sempach signé le 13 juillet 1393 entre les confédérés des cantons suisses, qui a formulé certaines clauses sur la fidélité, le pillage, le respect des femmes et des blessés (*Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, 1918, p. 454). — V. Boucher, *Les conventions relatives au droit de la guerre : leur portée pratique*, 1913.

(5) Valbert, *La conférence de Bruxelles et la conférence de Saint-Petersbourg*, Revue des Deux-Mondes, 15 mars 1875.

(6) V. le texte de ce règlement, R. D. I. P., t. VI, p. 746, note. — Gambini, *Il diritto di guerra e la conferenza dell' Aia del 1899, 1907*.

(7) V. Renault, *Les deux conférences de la Paix*, 2^e édit., 1909.

règlement général en 56 articles (1), à une convention sur l'ouverture des hostilités et à une déclaration concernant les ballons (2).

La guerre maritime a été aussi réglementée conventionnellement comme la guerre terrestre. A ce point de vue, il faut citer, après les traités de neutralité armée du 28 février 1780 et des 16-18 décembre 1800 et la déclaration de Paris du 16 avril 1856, des conventions signées à la Haye le 18 octobre 1907 et la déclaration navale de Londres du 26 février 1909 (3).

1012. — Les règles que chaque Etat belligérant pose dans sa législation et qu'il déclare vouloir suivre à l'égard de ses adversaires n'engagent que lui-même. En posant ces règles, les Etats doivent éviter avec soin de susciter les réclamations ou l'intervention des puissances neutres, d'adopter des mesures en désaccord avec les intérêts de ces puissances, les usages adoptés par la coutume ou les principes d'humanité.

1013. — Les traités obligent au contraire tous les Etats contractants, et en fait les traités relatifs à la guerre ont été conclus entre de nombreux Etats. La codification conventionnelle est donc autrement importante que celle réalisée par la législation interne. — Mais, comme toutes les conventions, ces traités, s'ils s'imposent aux Etats contractants, n'obligent que ces Etats. — A cet égard, une grave question s'élève en ce qui concerne les actes qui, comme ceux de Genève et de la Haye, ont fait l'objet, en 1864 et 1906 et en 1899 et 1907, de deux décisions successives de la part des Etats. Il se peut que les mêmes Etats n'aient pas tous été parties aux deux textes qui se sont succédés sur la même matière. Quelle sera, dans cette situation, la force obligatoire de chacun d'eux ? — Des principes généraux il résulte que les conventions de Genève (de 1864 et de 1906) et les conventions de la Haye (de 1899 et de 1907) sont chacune obligatoires pour les belligérants lorsque tous les ont adoptées, mais qu'elles ne doivent pas s'appliquer dans les guerres engagées entre pays qui tous ne les ont point acceptées. — Cette dernière solution doit encore être admise si parmi les belligérants les uns ont adopté les deux conventions (de 1864 et de 1906 ou de 1899 et de 1907) et les autres n'ont accepté aucune d'entre elles. — Mais que décider lorsque tous les belligérants ont accepté les premières conventions (de 1864 ou de 1899) et que quelques-uns d'entre eux ont seuls admis les secondes (de 1906 ou de 1907) ? Il est bien certain que les secondes conventions ne joueront pas, puisque toutes les puissances en guerre ne sont pas contractantes (4). Les premières seront-elles alors applicables ? La dif-

(1) V. le texte de ce règlement, R. D. I. P., t. XIV, Documents, p. 55.

(2) V. Renault, *op. cit.*

(3) V. Boucher, *Les conventions relatives au droit de la guerre : leur portée pratique*, 1913.

(4) Cependant le gouvernement des Pays-Bas (notes du 31 janvier et du 18 mars 1916 dans une affaire sur l'internement de naufragés belligérants) a estimé

ficulté s'est spécialement posée dans la guerre de 1914-1919 au sujet de la convention de la Haye relative aux lois de la guerre sur terre ; car, parmi les belligérants, la Bulgarie, l'Italie, le Monténégro, la Serbie et la Turquie, parties à l'acte de 1899, n'ont pas ratifié celui de 1907. Mais elle peut s'élever aussi pour la même raison en ce qui touche les autres conventions de la Haye et en ce qui concerne les conventions de la Croix-Rouge. Toutes les conventions de la Haye et les traités de Genève de 1906 et de la Haye de 1907, qui ont révisé ceux de 1864 et de 1899, contiennent, au point de vue de leur force obligatoire, des dispositions semblables à celles de la 1^{re} convention de la Haye sur la guerre terrestre. Prenons comme exemples les conventions sur la guerre terrestre et celles de la Croix-Rouge. Les dispositions de ces conventions sont les suivantes : Art. 24, 1906, et 2, 1907 : « Les dispositions de la présente convention ne sont applicables qu'entre les puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la convention ». — Art. 31, 1906, et 4, 1907 : La présente convention, dûment ratifiée, remplacera dans les rapports entre les puissances

que les traités de 1907 devaient s'appliquer dans la guerre de 1914, attendu que la presque unanimité des Etats du monde entier ont, par le fait de la ratification, exprimé l'opinion que les dispositions élaborées à la deuxième conférence de la Paix étaient conformes au droit des gens actuel. — Un auteur allemand, M. Muller-Meiningen (*Der Weltkrieg und der Zusammenbruch des Völkerrechts*, 1915) a également soutenu l'application des conventions de la Haye de 1907, attendu que les belligérants qui n'ont pas ratifié ces conventions sont des Etats peu importants par rapport à ceux qui ont donné leur ratification. — Dans le même ordre d'idées, la Cour d'appel des prises de Berlin, le 17 décembre 1914 (affaire *Fenix*), à propos de la 1^{re} convention de 1907 sur le régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités, a admis que cette convention, d'ordre maritime, était applicable pendant la guerre de 1914, bien que la Serbie et le Monténégro ne l'eussent point ratifiée, parce que ces Etats ne sont pas des Etats maritimes et que c'est seulement la présence parmi les belligérants des Etats maritimes non contractants qui doit entraîner la non application de la convention. — On a encore prétendu, au sujet des conventions de la Haye sur la guerre terrestre, que les puissances qui ont ratifié la convention de 1907 sont liées *entre elles* par cette convention, alors que, *vis-à-vis des belligérants ayant seulement ratifié la convention de 1899*, celle-ci sera uniquement obligatoire : cette solution est contraire au texte même de la convention de 1907 (art. 2). V. Neukamp et Von Liszt, *Leipziger Zeitschrift für deutsches Recht*, 1915, pp. 30, 169, 674. Comp. Strupp, *Gegenwartsfragen des Völkerrechts*, *Zeitschrift für intern. Recht*, 1915. — M. Van den Heuvel (*Rapports de la Commission d'enquête du Gouvernement belge sur la violation du droit des gens en Belgique*, t. I, 1915, p. 11) a soutenu qu'en 1914 la convention de la Haye de 1907 était obligatoire dans les rapports de la Belgique et de l'Allemagne, bien que la Serbie, le Monténégro et la Turquie n'y eussent pas été parties, parce que les deux premiers de ces Etats n'avaient pas d'alliance avec elle, quoiqu'ils fussent les alliés de ses alliés, la France et la Grande-Bretagne, et que la Turquie, allié de l'Allemagne, ne lui avait pas déclaré la guerre. Sans doute les alliés de nos alliés ne sont pas nécessairement nos alliés, mais on peut difficilement prétendre que le conflit entre la Belgique et l'Allemagne constituait une guerre distincte de celle de l'Allemagne et des puissances alliées et associées. — V. Frangulis, *La ligue des pays neutres pour la défense du droit des gens*, Le Drapeau bleu, août 1919, p. 9.

contractantes la convention (antérieure). Cette dernière reste en vigueur dans les rapports des parties qui l'ont signée et qui ne ratifieraient pas également la présente convention ». Comment interpréter de pareilles dispositions ? — Deux systèmes ont été soutenus. — *Premier système*. Pour toutes les puissances belligérantes qui ont signé et ratifié la seconde convention, la première n'existe plus, car l'article 4 de 1907 et l'article 31 de 1906 disent que « la présente convention ratifiée remplacera dans les rapports des parties contractantes (celle de 1899 ou celle de 1864) : la paralysie de la seconde convention ne saurait rendre à la première sa vigueur disparue ; donc aucune des deux conventions ne peut s'appliquer (1). — *Second système*. A défaut de la seconde convention, c'est la première qui doit recevoir son application. Le texte déclare que « la présente convention (celle de 1906 ou de 1907) remplacera, dans les rapports entre les puissances contractantes, la convention (de 1864 ou de 1899) ». Qu'est-ce à dire, sinon que la première convention est demeurée obligatoire : 1° pour les puissances dont aucune n'a été partie à la seconde ; 2° pour les puissances dont les unes ont participé et les autres n'ont pas participé à cette convention ; c'est en effet uniquement dans les rapports entre les puissances *contractantes* que le second acte doit remplacer le premier. En définitive, lorsqu'un État qui a accepté la première convention a ratifié la seconde, il n'a entendu renoncer à l'application de la première que si la seconde devait lui être substituée, donc dans ses seuls rapports avec les pays pour lesquels celle-ci était obligatoire. Telle a été, d'ailleurs, la solution donnée à propos des conventions de Genève de 1864 et de 1906, par le rapporteur général de la convention de 1906, M. Louis Renault (Actes de la Conférence de Genève de 1906, p. 267). C'est à cette seconde opinion qu'il faut donner la préférence (2). — Un dernier cas peut se présenter : un des deux belligérants est simplement contractant dans la première convention et l'autre uniquement dans la seconde : le cas est possible, car encore aujourd'hui quelques rares États n'ont pas adhéré à la convention de Genève de 1864 (Maroc, Tunisie, Libéria, Zanzibar) ou à la convention de la Haye de 1899 (Libéria, qui n'est pas partie à l'acte de 1899, mais a adhéré à celui de 1907) : dans ce cas aucune des deux conventions n'est strictement obligatoire. — Il se peut ainsi que

(1) V. en ce sens Pillet, *La guerre actuelle et le droit des gens*, R. D. I. P., t. XXIII, p. 21, et *Les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907*, 1918, p. 82. — Brucy, *Les traités et la réglementation du droit de la guerre*, 1917, p. 110.

(2) V. en ce sens Paul Fauchille, *Les attentats allemands*, R. D. I. P., t. XXII, pp. 403 et s., et *L'évacuation des territoires occupés par l'Allemagne dans le Nord de la France*, pp. 9 et s. — Comp. *De l'applicabilité des conventions de la Haye de 1899 et de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, 1918, p. 18. — Des Gouttes, *De l'applicabilité des conventions de la Haye de 1899 et de 1907, ainsi que de celles de Genève de 1864 et de 1906*, Revue internationale de la Croix-Rouge, 1919, pp. 3 et s.

les conventions de la Croix-Rouge et que les conventions de la Haye sur les lois et coutumes de la guerre restent sans application. Est-ce à dire que les belligérants ne seront tenus à aucune des règles qu'elles ont codifiées vis-à-vis des militaires ennemis ? Les conventions de Genève et de la Haye n'ont pas en réalité créé de toutes pièces le droit de la guerre internationale : si certaines de leurs stipulations ont un caractère purement conventionnel, d'autres n'ont fait que formuler des principes de justice et d'humanité consacrés depuis longtemps par la coutume : celles-ci, à la différence des premières, doivent s'imposer à tous les belligérants (1).

La même idée doit être prise également en considération en ce qui concerne la déclaration navale de Londres, du 26 février 1909. Cette déclaration n'a été ratifiée par aucun des signataires. Elle n'est donc pas obligatoire *comme telle*, mais cette déclaration, ainsi que le constate expressément son préambule, a eu pour but de « déterminer les règles généralement reconnues du droit international » : elle a été déclarative d'un droit préexistant plutôt que créatrice d'un droit nouveau. Ses prescriptions peuvent donc être invoquées par les Etats, même en l'absence de ratifications. En pratique, des Etats engagés dans une guerre ont parfois indiqué spécialement leur intention d'appliquer les règles de la déclaration de Londres, sans pour cela la ratifier : celle-ci est alors devenue pour eux une partie de leur législation intérieure ; il en fut ainsi notamment dans la guerre italo-turque de 1911-1912 et dans la guerre mondiale de 1914-1919.

1013¹. — Telles sont les dispositions qui, législativement ou conventionnellement, constituent le droit de guerre moderne. Mais il s'en faut de beaucoup que ce droit soit fixé dans toute son étendue et d'une manière uniforme. — Les guerres de 1870-1871, 1877-1878, 1894-1895, 1898, 1899-1900, 1904-1905, 1911-1912, 1912-1913, 1914-1919, ont mis à jour bien des lacunes, bien des imperfections.

L'amélioration des coutumes de la guerre dépend avant tout de la moralité des belligérants. Elle dépend encore, pour une large part, comme le constatent Funck-Brentano et Sorel, de la solide organisation et de la bonne discipline des armées. « Des états-majors instruits, des armées bien organisées et fortement disciplinées, des intendances habiles et abondamment pourvues, des finances solides, l'intelligence chez les chefs, l'abnégation chez les soldats, partout le sentiment d'un grand devoir patriotique accompli, sont les seuls moyens d'enlever peu à peu à la guerre son caractère barbare et d'y faire pénétrer les progrès de la civilisation... La force dépouille son caractère brutal et insolent ; les résultats de la guerre, bien que produits par la force seule, empruntent à l'emploi sérieux et réfléchi qui a été fait de la force un élément de stabilité et un principe de respect (2) ».

(1) V. Moynier, *Essai sur les caractères généraux des lois de la guerre*, 1895, p. 59. — R. D. I. P., t. III, pp. 73 et s.

(2) Funck-Brentano et Sorel, *Précis*, p. 261.

L'objet de la guerre est de fonder le droit du plus fort. Après la guerre, la paix est d'autant plus assurée que le droit du plus fort est moins contesté. La guerre n'atteint son véritable but que le jour où la nation vaincue reconnaît son impuissance, sans colère et sans humiliation.

SECTION IV. — Sanction des lois de la guerre. — Représailles

1014. — Les Etats belligérants sont libres de se soustraire aux obligations créées par les lois de la guerre ou de les respecter exactement. Toujours souverains appréciateurs des nécessités de la guerre, ils dirigent leur conduite selon le degré de civilisation et d'intelligence politique qu'ils ont atteint. C'est pourquoi, malgré une certaine uniformité apparente de civilisation entre les nations européennes, la manière dont chacun fait la guerre présente des contrastes si frappants (V. n° 1009'). — Les luttes armées sont encore empreintes d'un caractère de sauvagerie et de brutalité. Les abus et les excès sont à peu près inévitables. Pas d'exemple qu'ils aient été entièrement écartés (1).

Comment, sinon les écarter tous, du moins en diminuer le nombre ? — A l'aide de quels moyens le droit international peut-il assurer le respect et l'application des lois de la guerre ? Celles-ci sont-elles accompagnées d'une sanction ?

Les moyens sont *indirects* ou *directs*.

1015. — 1° Le premier moyen indirect à employer, pour obliger son ennemi à suivre exactement *les lois et coutumes de la guerre*, consiste à les *observer scrupuleusement soi-même*. — Quand une indéniable infraction à ces lois est commise, l'auteur prétend toujours la justifier en alléguant une infraction antérieure accomplie par son adversaire. — Un général enlèvera toute apparence de fondement à de semblables défenses, en exigeant rigoureusement de ses soldats la stricte observation des coutumes de la guerre.

1016. — 2° Un autre moyen indirect consiste à *constater, de la manière la plus précise et la plus exacte possible, les violations dont on peut avoir à se plaindre*, au fur et à mesure qu'elles sont accomplies. — Mais il faut se hâter. — Les traces matérielles des faits disparaissent rapidement dans la précipitation et le bouleversement qui accompagnent les actes de guerre. Les preuves rassemblées, on porte à la connaissance de l'ennemi les infractions commises, en lui en fournissant une irréfutable démonstration. De deux choses l'une : — ou l'infraction a été involontaire, et due à l'inattention du soldat ; le chef d'armée averti prendra des mesures pour éviter qu'elle ne se renouvelle ; — ou l'infraction a été voulue, ordonnée par lui ; le chef d'armée se fait surveiller et s'abstiendra probablement à l'avenir, par crainte, de représailles.

(1) Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 294.

Il serait puéril de s'illusionner et de se dissimuler le peu de puissance de ces moyens.

1016¹. — Le Japon, en 1894-1895, lors de sa guerre contre la Chine, avait attaché à l'état-major de ses armées des *conseillers légaux* chargés d'éclairer le haut commandement sur l'application des lois de la guerre. S'inspirant de ce précédent, le lieutenant français Lorient, dans un livre paru en 1903 sur la *Nature de l'occupation de guerre*, propose (p. 350) la création, au quartier général de chaque armée, de *conseillers légaux militaires* qui auraient notamment pour mission « de prendre connaissance des protestations de l'ennemi au sujet des violations du droit des gens invoquées par lui et de centraliser les renseignements sur les abus commis par l'ennemi dont ils dresseront des rapports qu'ils transmettront au haut commandement, lequel, s'il y a lieu, les fera parvenir au ministre de la guerre, pour servir à des réclamations éventuelles par voie diplomatique ». — Dans sa guerre contre la Russie en 1904-1905, le Japon s'est encore servi de conseillers légaux. — Les Etats-Unis d'Amérique, lorsqu'ils prirent part à la grande guerre en 1917, attachèrent à chacune des divisions de leur armée des « juges avocats » ayant le grade de major (1).

1016². — Dans une lettre du 1^{er} septembre 1900 adressée aux membres de l'Institut de droit international, le général hollandais Den Beer Portugael a demandé à l'Institut d'examiner s'il ne serait pas possible d'établir une « Commission internationale, permanente ou non permanente, pour veiller à ce que les lois de la guerre soient observées (2) ».

1017. — 3^o Le moyen *direct*, le seul juste, est celui qui consiste à *frapper rigoureusement le coupable* (3). Si l'auteur de l'infraction parvient à être saisi, la punition doit être d'autant plus sévère et d'autant plus exemplaire, qu'en temps de guerre les infractions sont aisées à commettre et les chances de demeurer impuni considérables. — La rigueur dans le châtement devient de l'humanité ; car elle prévient des

(1) V. Brown Scott, *Judge advocates in the army*, A. J., 1917, p. 650.

(2) V. Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, janvier 1901, p. 51.

(3) Sur la question des sanctions pénales des infractions au droit de la guerre, V. spécialement Jacques Dumas, *Les sanctions pénales des crimes allemands*, 1916. — Renault, *De l'application du droit pénal aux faits de guerre*, R. D. I. P., t. XXV, p. 5. — Comp. les discussions à la Société des prisons les 19 mai et 16 juin 1915, 19 janvier et 8 mars 1916, Revue pénitentiaire, 1915 et 1916. — Comp. encore Bellot, *War crimes : their prevention and punishment*, Société Grotius, t. II, p. 31. — Champcommunal, *Lois de la guerre, leur violation systématique par l'Allemagne, réparations et sanctions*, 1916. — Nast, *Les sanctions pénales de l'enlèvement par les Allemands du matériel industriel en territoires français et belges occupés par leurs troupes*, R. D. I. P., 2^e série, t. I, p. 111. — Pic, *Violation systématique des lois de la guerre par les Austro-Allemands. Les sanctions nécessaires*, R. D. I. P., t. XXIII, p. 243. — Tchernoff, *Les sanctions pénales des abus de la guerre*, Revue politique et parlementaire, juillet 1915. — Comp. Paul Fauchille, *La guerre de l'avenir et les moyens de l'empêcher*, R. D. I. P., 2^e série, t. I, p. 406.

maux supérieurs à celui qu'elle engendre. — Aussi la loi martiale est-elle toujours rigoureuse ; mais encore faut-il que les peines qu'elle édicte ne soient pas disproportionnées aux infractions. — Il est toutefois rare ou difficile de découvrir, de saisir et de punir l'auteur réel d'une infraction aux lois de la guerre, et on peut se demander si, quand l'auteur est absent, il est possible de le condamner par contumace (1).

1017¹. — Dès 1880, l'Institut de droit international a reconnu que chaque Etat pouvait, par sa législation intérieure et à l'aide de ses propres tribunaux, réprimer les infractions commises par l'ennemi aux principes reconnus de l'ordre international : « Si, dit l'article 84 de son Manuel d'Oxford sur la guerre sur terre, des infractions (aux lois de la guerre) ont été commises, les coupables doivent être punis, après jugement contradictoire, par celui des belligérants au profit duquel ils se trouvent ; donc les violateurs des lois de la guerre sont passibles des châtimens spécifiés dans la loi pénale ». — C'est ce qu'avaient déjà dit pour certains faits les Instructions américaines de 1863, art. 71 : « Quiconque blesse intentionnellement l'ennemi déjà réduit complètement à l'impuissance, le tue ou ordonne de le tuer ou encourage ses soldats à le tuer, sera mis à mort, si sa culpabilité est démontrée, soit qu'il appartienne à l'armée des Etats-Unis, ou qu'il soit un ennemi capturé après avoir commis son crime ». — Le Manuel allemand des lois de la guerre de 1902 déclare à son tour que « quiconque contrevient aux dispositions (interdisant certains moyens de guerre) en sera responsable devant son pays et sera passible d'un châtimement militaire s'il est fait prisonnier » (2). — En France, le code de justice militaire et le code pénal, auquel il renvoie (art. 267), punissent les infractions aux lois de la guerre, même lorsqu'elles sont commises par l'ennemi, car leurs textes, rédigés d'ailleurs en termes généraux, sont déclarés applicables aux prisonniers de guerre (art. 17, 56 et 196, c. just. mil.) (3). — Au surplus, les Etats ont eux-mêmes conventionnellement affirmé que les violations du droit de la guerre devaient être punies par leur propre législation. En effet, par l'article 28 de la convention de Genève du 6 juillet 1906, ils se sont engagés à prendre ou à proposer à leurs législatures, en cas d'insuffisance de leurs lois pénales militaires, les mesures nécessaires pour réprimer, en temps de guerre, « les actes individuels de pillage et de mauvais traitements envers des blessés et malades des armées », et en fait des lois furent votées à cette fin dans de nombreux pays (loi française du 24 juillet 1913). Rien ne fut dit au contraire dans les règlements de la Haye de 1899 et de 1907, afin d'assurer la répression criminelle des actes interdits par eux : on

(1) V. Dumas, *Les sanctions pénales des crimes allemands*, p. 21.

(2) *Les lois de la guerre continentale*, trad. Carpentier, édit. 1916, pp. 23-24.

(3) V. Renault, *De l'application du droit pénal aux faits de guerre*, R. D. I. P., t. XXV, p. 20.

ne prévoit en 1907 que des sanctions civiles (art. 3 de la IV^e convention). — Au cours de la guerre mondiale de 1914-1919, un certain nombre de propositions ont toutefois été faites à ce sujet en divers pays, et spécialement en France. C'est ainsi qu'au mois de juillet 1915, un député français, M. Engerand, déposa une proposition de loi tendant « non point à conférer à l'Etat français (puisqu'il l'avait déjà) le droit de poursuivre et de punir sur son ennemi les violations des lois de la guerre, mais à donner à ce droit comme base l'accord international d'où étaient résultées les conventions de 1864 et de 1907, touchant les lois et coutumes de la guerre (1) ». D'autres députés, MM. Pugliesi-Conti et Ignace, demandèrent, d'autre part, qu'une juridiction internationale fût constituée, qui devrait être d'après le premier la Cour internationale de la Haye et d'après le second une Haute Cour de justice des Alliés, pour juger les auteurs responsables des crimes et attentats de toute nature commis par les ennemis au cours de la guerre. La Commission des responsabilités de la Conférence de la Paix, tenue à Paris, en 1919, pour régler les conditions de paix à imposer à l'Allemagne et à ses alliés, a reconnu que les « crimes de guerre », c'est-à-dire les violations des lois et coutumes de la guerre et des lois de l'humanité commises par les forces de l'Empire allemand et de ses alliés sur terre, sur mer et dans l'air au cours de la guerre de 1914 pouvaient être l'objet de poursuites judiciaires; et, pour juger les membres des forces ennemies, si haut placés qu'ils soient, coupables de ces violations, elle a demandé l'établissement d'un tribunal international, dénommé « Haut tribunal », qui n'exclurait pas la compétence des tribunaux nationaux (V. *Le Temps* du 24 avril 1919, p. 4). L'article 228 du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne a formellement reconnu « aux puissances alliées et associées la liberté de traduire devant leurs tribunaux militaires les personnes accusées d'avoir commis des actes contraires aux lois et coutumes de la guerre » et d'appliquer aux coupables les peines prévues par les lois. V. aussi art. 173, traité de paix de Saint-Germain du 10 septembre 1919 avec l'Autriche; art. 118, traité de paix de Neuilly du 27 novembre 1919 avec la Bulgarie. L'article 227 du traité de Versailles a institué un Tribunal spécial pour juger l'ex-Empereur d'Allemagne Guillaume II, « mis en accusation publique pour offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités ». L'Allemagne a protesté contre ces dispositions (2).

En fait, pendant le conflit de 1914-1919, on a, dans les pays alliés, poursuivi et condamné des Allemands qui s'étaient rendus coupables de violations du droit des gens. Par exemple, en Belgique justice fut

(1) V. le texte de la proposition Engerand, R. D. I. P., t. XXIII, p. 265.

(2) V. le résumé des discussions à la Commission des responsabilités, dans la Paix des Peuples, 10 août 1919, pp. 226 et s. — V. remarques de la délégation allemande du 20 mai 1919, Paix des Peuples du 25 octobre 1919, p. 185,

faite de prisonniers dans la musette desquels on avait trouvé des mains d'enfants, et en France le deuxième Conseil de guerre de Paris condamna à la peine de mort pour pillage en bande les soldats allemands Bruggmann et Schrick. La Grande-Bretagne, à chaque accident mortel causé par les zeppelins comme lors du torpillage du *Lusitania* par un sous-marin allemand, et quoiqu'elle n'eût pas les coupables en son pouvoir, fit procéder, conformément à sa loi interne, à une enquête « sur le cadavre », que suivirent un verdict d'assassinat et un jugement sur les causes et les circonstances du crime : dans l'affaire du *Lusitania*, le jugement fut rendu en juillet 1915 par un tribunal présidé par lord Mersey. Enfin, après la signature de l'armistice avec l'Allemagne en novembre 1918, les autorités alliées firent arrêter comme recéleurs, dans les territoires rhénans occupés par leurs troupes, un certain nombre d'industriels allemands détenteurs du matériel industriel enlevé en France et en Belgique par les forces allemandes (1).

1018. — 4^e « Telle est l'implacable nécessité qui gouverne la guerre que souvent il n'y a de ressource contre les excès que dans la guerre même, et que cette ressource consiste uniquement à opposer la violence : c'est ce qu'on appelle les *représailles* (2) ».

Le belligérant, qui viole les coutumes de la guerre, le fait à ses risques et périls. Il s'expose à voir son adversaire agir de même à son égard. — Les représailles consistent à répondre à une injustice par une autre injustice, à contraindre l'ennemi à suivre une conduite régulière par la crainte des maux auxquels il s'exposerait en persistant dans ses errements illicites. — Les représailles ne sont pas l'exercice d'un droit : elles sont souvent une nécessité. — Elles ne sont légitimes que parce qu'elles sont nécessaires. — Mais elles ne sont nécessaires que si elles peuvent être efficaces. — Quand les avertissements, les représentations ont échoué et que l'ennemi continue ses pratiques irrégulières, les représailles sont la plus énergique des démonstrations.

1019. — Les représailles ne laissent pas cependant que de présenter de graves inconvénients.

Une juste application des représailles est extrêmement difficile. Pour un cas dans lequel l'infraction volontaire aux lois de la guerre sera nettement accusée, combien dans lesquels l'intention restera douteuse !

« Il n'y a point de limites aux représailles, parce qu'il n'y a point de limites aux passions humaines et aux abus de la force ; et comme tout

(1) V. Nast, *Les sanctions pénales de l'enlèvement par les Allemands du matériel industriel en territoires français et belges occupés par leurs troupes*, R. D. I. P., 2^e série, t. I, p. 111.

(2) Funck-Brentano et Sorel, *Précis*, p. 294. — Sur les représailles, V. spécialement Le Fur, *Des représailles en temps de guerre*, 1919. — Graham Bower, *Prisoners of war and reprisals*, Société Grotius, t. I, p. 23. — Halleck, *Retaliation in war*, A. J., 1912, p. 107. — Wilkinson, *Reprisal in Warfare*, The Law Magazine, t. XL, p. 289.

abus appelle des représailles, que les représailles mêmes sont toujours un acte de violence et très souvent un abus, elles appellent à leur tour d'autres représailles, et la guerre prend un caractère de plus en plus sauvage (1). Ainsi un procédé employé pour assurer le respect des lois de la guerre aboutit fréquemment à accroître le nombre et la gravité des infractions à ces lois.

Le défaut le plus grave des représailles est de frapper des innocents. La conscience se révolte et proteste, quand elle voit un soldat innocent de tout crime, un vaillant qui a fait bravement son devoir devant l'ennemi, être maltraité, être souvent mis à mort, à titre de vengeance des excès commis par des soldats qu'il ne connaît même pas. Il n'est pas coupable et néanmoins il subit le châtement. — Quelle épouvantable et cruelle solidarité ! — Les représailles, dit le Manuel d'Oxford, 1880, sont une exception douloureuse au principe général d'équité, d'après lequel un innocent ne doit pas souffrir pour un coupable (2).

1019¹. — Et cependant, malgré ces défauts, malgré ces inconvénients, malgré cette profonde injustice, la doctrine autorise l'emploi des représailles (3) ; la pratique l'utilise. — Un projet de règlement des représailles fut soumis à la conférence tenue à Bruxelles en juillet-août 1874. Il fut écarté. M. Pillet pense que les tristes et cruels souvenirs de la guerre franco-allemande étaient encore trop vivants pour permettre aux délégués de discuter ce point dans toute leur liberté d'esprit (4). — Les conventions de la Haye de 1899 et de 1907 ne se sont pas, dans leurs textes, occupées des représailles ; mais il y a été fait allusion en 1899 dans le rapport à la conférence (5).

1020. — Plus la faculté de représailles est terrible, plus il convient de la réglementer. Si l'on pouvait la supprimer, sa suppression s'imposerait — Mais cette suppression est impossible ; il vaut mieux définir cette faculté en la limitant, que de lui laisser libre carrière par un sentiment exagéré de délicatesse.

1021. — Les représailles comportent trop fréquemment des violences terribles, incendie, dévastation, meurtre des prisonniers, refus de quartier. — Mais l'état de représailles ne saurait justifier des actes profondément inhumains, exclusivement cruels, comme le massacre de femmes, d'enfants, de vieillards, l'emploi du poison, pas plus qu'un

(1) Funck-Brentano et Sorel, *Précis*, p. 294.

(2) V. notamment Bluntschli, *op. cit.*, art. 567 et 584. — Calvo, *op. cit.*, §§ 2041 et 2042. — Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 294 et 295. — F. de Martens, *op. cit.*, t. III, p. 266. — Sumner Maine, *op. cit.*, p. 226. — Guelle, *op. cit.*, t. I, p. 138. — Pillet, *Le droit de la guerre*, pp. 279 à 300.

(3) V. spécialement pour la guerre sur terre : *Manuel des officiers français*, 1884, ch. IV, p. 25, et 1913, p. 24. — *Instructions américaines*, 1863, art. 27 à 29. — *Manuel d'Oxford*, 1880, art. 8 et 85. — Edmonds et Oppenheim, *Land warfare*, p. 97.

(4) Pillet, *Le droit de la guerre*, p. 285.

(5) *Conférence internationale de la Paix*, 1899, nouvelle édit., 1^{re} partie, p. 45.

manquement à la parole donnée. — L'état de représailles autorise la rigueur, mais non la cruauté, ni la déloyauté. — Que la limite soit souvent difficile à tracer, c'est évident, et c'est une raison de plus pour ne recourir aux représailles qu'en cas d'urgente et impérieuse nécessité.

1022. — Les représailles ont quelque affinité avec la peine du talion. Etablir une conformité parfaite entre l'infraction commise et le moyen de coercition, paraît chose désirable ; mais cela n'est pas toujours possible, ni toujours utile. L'infraction aux lois de la guerre, commise à titre de représailles, peut donc différer de celle qu'on veut réfréner chez autrui. — La rigueur des représailles ne doit pas excéder la gravité de l'infraction. Le chef qui les ordonne ne doit jamais oublier qu'elles sont un moyen de *coercition* et non un *châtiment*.

1023. — Les représailles, en principe, ne doivent être ordonnées que par le chef d'armée, par un chef de corps, un officier supérieur. C'est le meilleur moyen d'obtenir qu'elles ne soient exercées qu'en cas de *nécessité inévitable* et qu'elles ne dépassent pas la *mesure utile*. Les représailles sont une arme trop dangereuse pour être laissée entre les mains de tous combattants.

L'exercice de la faculté de représailles devrait être toujours précédé d'une dénonciation. Celle-ci aurait une double utilité. Mettre le chef de l'armée ennemie en mesure et en demeure de faire cesser pour l'avenir, par une surveillance plus étroite, le désordre qui lui est signalé ; ou, si le caractère de l'acte incriminé est contesté, donner lieu à une discussion à la suite de laquelle l'action contestée sera, de part et d'autre, déclarée illicite ou admise comme conforme au droit de la guerre. — Dans les deux cas, les représailles seraient évitées.

1024. — Contre quelles personnes les représailles peuvent-elles être exercées ? M. Pillet résout ainsi cette question peu étudiée par les auteurs. — « Les représailles sont destinées à avertir l'ennemi en lui fournissant l'exemple des maux auxquels il s'exposerait en persistant dans la conduite irrégulière qu'il a adoptée. Il faut donc qu'elles soient de nature à faire impression sur ceux-là mêmes dont dépend la cessation de cette conduite. De là cette règle que nous n'hésitons pas à considérer comme une loi absolue. Lorsque les infractions dont on se plaint émanent de militaires, c'est sur les militaires seuls que les représailles doivent porter. C'est d'eux, en effet, et uniquement d'eux que dépend la cessation des pratiques contre lesquelles on proteste. Et même un général avisé frappera plus volontiers en haut qu'en bas. C'est à ceux à qui est soumise la surveillance des troupes qu'incombe plus particulièrement la responsabilité de leurs écarts de conduite... Dans tous les cas, il nous paraît inhumain autant qu'absurde de venger sur des non-combattants les torts imputables aux combattants. Quelle action les premiers peuvent-ils avoir sur les derniers, quelle espérance peut-on former de l'utilité de semblables traitements ? Ils sont étrangers les uns aux autres, et c'est de la barbarie pure que de

prétendre leur faire supporter le poids d'une responsabilité commune (1) ».

1025. — Si l'infraction alléguée est le fait d'individus non combattants, peut-on exercer des représailles sur leurs concitoyens ? Nous répondons négativement avec M. Pillet. Il n'existe pas au sein de la population civile une discipline semblable à la discipline militaire, sur l'action de laquelle l'ennemi puisse compter comme établissant une certaine solidarité de conduite et d'honneur entre ceux qui y sont soumis. — Objectera-t-on qu'il faut que l'ennemi se défende cependant. Nous répondrons qu'il le peut à l'aide de la loi martiale. Les sévérités si rigoureuses de la loi martiale ne peuvent précisément se justifier que par la nécessité de se défendre contre des entreprises isolées qui seraient trop tentantes, si elles n'étaient réprimées par des peines sévères.

1025¹. — Les représailles ne doivent pas davantage être dirigées contre des Etats autres que l'Etat responsable de l'acte injuste : ce principe souffre cependant certains tempéraments. — Le premier a trait aux Etats *alliés* de l'Etat coupable. Mais, pour que soient licites des représailles exercées contre eux, ne faut-il pas qu'on puisse leur reprocher la même injustice que celle qu'on veut châtier ou une injustice analogue : on l'a prétendu (2). — Un Etat *neutre* qui, sans résistance effective ni protestation, a laissé volontairement un belligérant utiliser son territoire, et par là est devenu en fait son allié, ne doit pas non plus pouvoir se plaindre si les représailles appliquées au belligérant peuvent l'atteindre. Ainsi, au début de la guerre de 1914, l'Allemagne, au mépris de la neutralité de la Turquie, fit pénétrer ses croiseurs *Gaeben* et *Breslau* dans le Bosphore en offrant aux Turcs de les leur vendre pour les faire échapper à toute capture ; la Turquie reçut les navires dans ses eaux sans les interner et ensuite les acheta : les Alliés eussent été en droit de recourir à des représailles en suivant les navires allemands et en s'en emparant dans les eaux turques du Bosphore. — Des représailles ne sauraient même pas être déclarées illégitimes parce que, exercées contre un belligérant, elles frappent un Etat neutre qui n'a pris à la guerre aucune part, même occasionnelle et involontaire, lorsque l'Etat neutre est frappé par elles non point directement, mais seulement d'une manière *indirecte* : il en est des neutres comme de la population paisible dans un conflit entre nations respectueuses des lois de la guerre ; ils sont exposés à souffrir indirectement des hostilités (3).

1025². — Telles sont, d'après la théorie traditionnelle, les conditions de forme et de fond qu'il y a lieu d'appliquer à l'emploi des représailles. Mais les Allemands se font de celles-ci une conception parti-

(1) Pillet, *Le droit de la guerre*, p. 289.

(2) V. Le Fur, *op. cit.*, p. 117.

(3) V. Le Fur, *op. cit.*, pp. 119 et s.

culière : pour eux, les représailles sont légitimes lorsqu'il est de l'intérêt de l'armée d'y recourir et dans la mesure où elles peuvent lui être utiles ; il n'existe à leur égard d'autre limite que la peur des représailles adverses. C'est admettre qu'ici en présence de l'intérêt allemand il ne peut y avoir place pour aucune considération de droit ou d'humanité et que les lois de la guerre ne seront respectées que si l'adversaire est assez fort pour en imposer l'observation. Le Manuel de l'état-major allemand de 1902 est sur ce point très explicite : « Qu'on n'entende pas par ces mots *lois de la guerre*, déclare-t-il, une loi écrite et mise en vigueur par des traités internationaux, mais seulement des conventions qui ne reposent que sur la réciprocité et dont l'observance n'est garantie par aucune sanction, sauf la peur des représailles... Peut être employé tout moyen de guerre sans lequel le but de la guerre ne saurait être atteint » (1). Cette théorie n'était, d'ailleurs, que la consécration d'usages antérieurs, et elle fut par la suite exactement observée.

1026. — Pendant la guerre de 1870-1871, la conduite des armées allemandes fournit, sous prétexte de représailles, de nombreux exemples d'attentats contre les personnes et les biens, d'individus fusillés, d'otages emprisonnés ou envoyés en Allemagne, de villes ou de villages incendiés. En étudiant ces exemples soigneusement relatés par des écrivains impartiaux, ou, comme le crime de Vaux, constatés par justice, jamais on n'y trouve la nécessité urgente et impérieuse et par suite la justification possible (2).

1026¹. — Les Allemands ne se comportèrent pas mieux lors de la guerre mondiale de 1914-1919. Dans cette guerre, ils firent un usage véritablement abusif des représailles. Les actes qu'ils ordonnèrent à ce titre furent presque toujours inhumains et cruels : massacres de femmes, d'enfants et de vieillards ; déportations en Allemagne de milliers d'innocents exposés aux plus durs rigueurs ; marche de civils en avant des troupes pour servir à celles-ci de boucliers vivants ; incendie et pillage de localités entières. Et souvent les faits par lesquels ils motivaient leurs représailles étaient inexistantes : ce fut en effet chez eux une habitude, qui montre bien leur perfidie, d'inventer de toutes pièces des offenses préalables de la part de leurs adversaires, afin de pouvoir justifier les plus atroces représailles. Ainsi, au mois d'août 1914, les troupes allemandes détruisent Louvain et d'autres villes de la Belgique sous prétexte que les habitants ont fait acte de « francs-tireurs » en tirant sur elles ; or il a été établi que la population civile n'avait nulle part participé aux hostilités (3). De même, ils prétendirent

(1) *Les lois de la guerre continentale*, trad. Carpentier, pp. 5 et 22.

(2) V. le récit des affaires de Bazeilles, de Châteaudun, de Vaux, dans Calvo, *op. cit.*, t. IV, §§ 2060 et s. — Guelle, *op. cit.*, t. I, p. 73. — Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. V, pp. 279 et s.

(3) V. les rapports de la Commission d'enquête de Belgique. — V. aussi pour la France les rapports de la Commission d'enquête française. — V. encore Paul Fauchille, *Les attentats allemands contre les biens et les personnes*, R. D. I. P.,

que les Français et les Anglais avaient les premiers employé des gaz asphyxiants, bombardé des villes non défendues, massacré les blessés, contraint les prisonniers de guerre à travailler sur le front. C'est par ce procédé qu'ils ont même essayé de justifier leur violation de la neutralité belge, en soutenant que des avions français avaient d'abord survolé la Belgique. Il leur suffit, dès qu'ils veulent employer un moyen de guerre barbare ou interdit, d'annoncer quelques jours ou quelques heures à l'avance, en jouant l'indignation, que les Alliés viennent encore de se souiller par une violation flagrante des lois de la guerre. — La règle que les représailles devraient être précédées d'une dénonciation ne fut pas non plus observée par l'Allemagne. En mai 1918, un accord avait été signé à Berne entre la France et l'Allemagne sur le traitement des prisonniers, où il était dit que dorénavant aucune mesure de représailles ne pourrait être prise par l'un des deux gouvernements qu'après préavis d'un mois adressé au Département politique à Berne ; au convoi de prisonniers qui eut lieu le 15 juillet 1918, les autorités françaises ayant retenu un officier allemand parce qu'il refusait de se laisser fouiller suivant l'usage, les Allemands retinrent aussitôt dix officiers français échangeables. — Au mois d'avril 1918, les Allemands allèrent jusqu'à motiver leurs représailles par les dommages que leur ennemi avait causés à ses propres nationaux : ils déclarèrent en effet prendre Reims sous leur feu, « en représailles » du bombardement que les Français avaient exercé contre la ville de Laon, située à 9 kilomètres du front allemand et où il n'y avait que des Français : l'allégation allemande était inexacte ; ce n'est pas sur Laon, mais sur les voies ferrées qui l'avoisinaient et dont les Allemands faisaient usage, que tiraient les Français.

La théorie des représailles a été aussi appliquée fréquemment par les Alliés, mais ceux-ci se sont en général conformés aux principes du droit. — A la suite de l'emploi par les Allemands de flammes ou de liquides enflammés, le gouvernement français, dans un memorandum adressé le 1^{er} juin 1915 aux puissances étrangères, annonça qu'« il recourrait à tous les moyens qui lui paraîtraient propres à mettre les soldats et les autorités militaires allemandes hors d'état de commettre leurs méfaits et leurs meurtres, aucun gouvernement ne pouvant, sans compromettre la sécurité de ses troupes, rester sans défense contre de semblables raffinements de barbarie ». C'est également en représailles de l'usage par les Allemands de gaz asphyxiants à partir du 22 avril 1915 qu'il en a été fait usage par les armées alliées. — Au mois d'avril 1915, le gouvernement allemand fit arrêter et conduire en Allemagne en les menaçant de poursuites dix fonctionnaires

t. XXII, pp. 384 et s. ; Waxweiler, *La Belgique neutre et loyale*, 1915, pp. 213 et s. — Sur la théorie et la pratique allemandes des représailles pendant la guerre de 1914-1919, V. spécialement Le Fur, *Des représailles en temps de guerre*, 1919.

et notables français des départements envahis parce que des Allemands avaient été condamnés par les tribunaux réguliers du Maroc pour trahison ; le gouvernement français déclara que par mesure de représailles il soumettrait à un traitement de rigueur similaire un nombre égal de civils allemands pris soit parmi les fonctionnaires ou notables capturés en Alsace ou dans les colonies allemandes, soit parmi les internés. — Dès les premiers jours d'août 1914 l'Allemagne jeta à profusion et au hasard, dans toutes les parties de la mer du Nord, des mines simplement flottantes, sans que les tiers fussent mis à même d'en connaître les positions. Procédant par voie de représailles, la Grande-Bretagne, à partir du 3 octobre 1914, plaça des mines dans des régions délimitées de la mer, en ayant soin d'aviser préalablement les gouvernements de leur emplacement et de les soumettre aux garanties prévues par la VIII^e convention de la Haye de 1907 (1). — Le gouvernement allemand ayant en février 1915 déclaré que dans une certaine zone de mer les navires marchands ennemis ou neutres seraient détruits par ses sous-marins, sans avoir égard à la vie des équipages et des passagers, l'Angleterre et la France, au mois de mars suivant, décidèrent, par voie de représailles, d'adopter des mesures qui empêcheraient les produits de toute nature de gagner ou de quitter l'Allemagne, mais ne feraient courir aucun risque aux navires neutres et à la vie des neutres ou des non-combattants. — Des bombardements aériens des villes ouvertes et des populations civiles ayant été opérés en France et en Angleterre par les Allemands, les gouvernements français et anglais, en représailles de ces bombardements, firent bombarder des édifices non militaires et la population civile ennemie (2). — Les Allemands ayant effectué de nombreux bombardements aériens sur Bucarest et Salonique, des avions français bombardèrent par représailles Sofia, la capitale des Bulgares, alliés des Allemands, qui s'étaient conduits d'une façon digne de ceux-ci à l'égard des Roumains et des Serbes. — Par un décret du 25 août 1916, le gouvernement italien, en titre de représailles contre les bombardements aériens de Venise par les escadrilles autrichiennes, a saisi le Palais de Venise à Rome, siège de l'ambassade d'Autriche-Hongrie près le Saint-Siège (3).

1026^a. — Toutes les difficultés indiquées démontrent combien est dangereux l'exercice de la faculté de représailles. « Elles sont un moyen extrême que la nécessité seule excuse ; il faut y apporter tout ce qui peut en diminuer la rigueur, en user avec tous les tempéraments que l'humanité suggère et que les circonstances comportent » (Manuel de droit international à l'usage des officiers). — « Le droit international,

(1) V. Paul Fauchille, *La guerre sous-marine allemande*, R. D. I. P., t. XXV, pp. 80-82.

(2) V. Rolland, *Les pratiques de la guerre aérienne dans le conflit de 1914*, R. D. I. P., t. XXIII, p. 558.

(3) V. Scelle, R. D. I. P., t. XXIV, p. 244.

devenu plus humain, n'autorise exceptionnellement les représailles qu'en cas de nécessité absolue. Il est plus digne d'en faire usage aussi rarement que possible » (Bluntschli, *op. cit.*, art. 567). — La menace de représailles peut cependant avoir parfois un effet salutaire. La guerre de 1914-1919 en offre un exemple. Au mois de mai 1915, à la suite de bombardements par les Alliés de villes comprises dans la zone des opérations de l'armée ottomane, le gouvernement turc annonça l'intention d'envoyer dans ces villes des Anglais et des Français de Constantinople pour les exposer au même danger. Alors, les gouvernements britannique et français déclarèrent qu'« ils tiendraient les membres du ministère ottoman, aussi bien que les autorités militaires commandant les troupes turques, comme personnellement responsables de la vie de tout sujet anglais ou de tout citoyen français ainsi transporté et pour quelque tort, dommage ou blessure qui pourrait lui être causé ». Cette déclaration décida le gouvernement turc à abandonner son projet.

1026³. — 5° La convention de la Haye du 18 octobre 1907, concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, a établi une *sanction civile* des lois de la guerre par elle formulées. Son article 3 dispose en effet : « *La partie belligérante qui violerait les dispositions du règlement (annexé) sera tenue à indemnité, s'il y a lieu. Elle sera responsable de tous les actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée* ». C'est sur la proposition de la délégation allemande que cette disposition importante a été introduite : elle étend au droit des gens dans tous les cas d'infraction au règlement le principe du droit privé d'après lequel le maître est responsable de ses préposés ou agents. — La convention de la Haye du 29 juillet 1899 ne contenait aucune disposition de ce genre. — L'article 66 de la déclaration navale de Londres du 26 février 1909 a stipulé que « les puissances signataires s'engagent à s'assurer, dans le cas d'une guerre où les belligérants seraient tous parties à la présente déclaration, l'observation réciproque des règles contenues dans cette déclaration ; elles donneront en conséquence à leurs autorités et à leurs forces armées les instructions nécessaires et prendront les mesures qu'il conviendra pour en garantir l'application par leurs tribunaux, spécialement par leurs tribunaux de prises ». — Le Manuel d'Oxford, 1913 (article additionnel) a reproduit pour la guerre maritime l'article 3 de la convention de 1907 sur la guerre terrestre.

CHAPITRE II

LA DÉCLARATION DE GUERRE ET SES EFFETS (1).

SECTION I. — Nécessité d'une déclaration de guerre

1027. — Entre les Etats, la paix repose sur l'accomplissement des obligations réciproques et sur le respect des devoirs internationaux. L'un de ces devoirs consiste pour l'Etat qui veut sortir de la paix à prévenir les autres de son intention. — Le fait que les Etats ont entretenu ensemble des relations pacifiques les met dans la nécessité de s'avertir que l'état de paix cesse d'exister et que l'état de guerre lui est substitué. Sans cette obligation et sans la confiance qu'elle engendre et justifie, une méfiance incessante infecterait les rapports des Etats.

Cet avertissement, l'Etat le donne par respect pour lui-même et par respect pour les autres Etats, avec lesquels il reste en relations pacifiques et dont il veut être traité avec les égards ordinaires et légitimes.

(1) V. Anis, *Du droit de déclarer la guerre*, 1909. — Battaglia, *Della dichiarazione di guerra e suoi effetti*, 1904. — Bellat, *La déclaration de guerre en droit international*, 1909. — Blin du Bailleul, *Des hostilités sans déclaration de guerre pendant le XIX^e siècle et les années suivantes*, 1907. — Brocher, R. D. I., t. IV, p. 400. — Bruyas, *De la déclaration de guerre*, 1899. — Catellani, *L'obligation de la déclaration de guerre*, R. I., 1906, n° 2. — Coqueugniot, *Du droit de déclarer la guerre*, 1891. — Dupuis, *La déclaration de guerre est-elle requise par le droit positif ? Devrait-elle l'être ?* R. D. I. P., t. XIII, p. 725. — Ebrén, *Obligation juridique de la déclaration de guerre*, R. D. I. P., t. XI, p. 148. — Féraud-Giraud, *Des hostilités sans déclaration de guerre*, R. D. I., t. XVII, p. 19. — Hrabar, *La déclaration de guerre en droit international public* (en russe), 1904. — Manche, *La déclaration de guerre et ses conséquences immédiates*, 1909. — F. de Martens, *Les hostilités sans déclaration de guerre*, R. D. I. P., t. XI, p. 148. — Maurel, *De la déclaration de guerre*, 1907. — Maurice, *Hostilities without declaration of war : an historical abstract of the cases in which hostilities have occurred between civilized powers prior to declaration of warning from 1700 to 1870*, 1903. — Nagaoka, R. D. I., 2^e série, t. VI, p. 475. — Nys, *La guerre et la déclaration de guerre*, R. D. I., 2^e série, t. VII, p. 517. — Owen, *Declaration of war*, 1889. — Pillet, *La guerre doit-elle être précédée d'une déclaration*, Revue pol. et parlem., avril 1904. — Raspiller, *Du passage de l'état de paix à l'état de guerre*, 1904. — Albéric Rolin, *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XX, p. 64. — De Sainte-Croix, *La déclaration de guerre et ses effets immédiats*, 1892. — Soughinoura, *De la déclaration de guerre au point de vue du droit international*, 1912. — Stowell, A. J., 1908, p. 50. — Tambaro, *L'inizio della guerra a la 2^e convenzione dell' Aja del 1907*, 1911. — V. aussi De Lapradelle, *Revue du droit public*, 1904, p. 840. — V. encore un article du Correspondant du 10 décembre 1905. — Comp. Allaert, *De l'assurance des risques de guerre*, 1900. — Sur ce point, V. encore les ouvrages cités *supra*, p. 5.

1028. — Cet avertissement est nécessaire pour le passage régulier de l'état de paix à l'état de guerre. — Sans déclaration de guerre, les obligations de l'état de paix subsisteraient encore. Or, pour chaque nation, l'une des principales est de respecter les frontières des autres et de faire respecter la sienne propre. — L'Etat, non averti qu'il va avoir à combattre des troupes régulièrement organisées, assailli sur ses frontières, serait autorisé à ne voir dans les soldats et les marins ennemis que des bandits et des pirates commettant une agression, et à leur appliquer les lois territoriales édictées contre les brigands, aux lieu et place des lois de la guerre. — L'assaillant pourrait recourir à des représailles ; mais la lutte aboutirait alors à des violences excessives, auxquelles, dans leur propre intérêt, les Etats seraient contraints de mettre un terme, en s'avertissant réciproquement de leur volonté de revenir aux pratiques usuelles de la guerre entre Etats civilisés. — N'est-il pas plus simple d'éviter toute surprise et de n'entrer en guerre qu'après s'être dûment avisé des intentions belliqueuses ? On doit blâmer les Etats qui ouvrent les hostilités sans déclaration de guerre préalable.

1029. — Cette déclaration est encore plus nécessaire, plus indispensable, en cas de guerre maritime. Ne faut-il pas que les capitaines des navires de commerce soient dûment avisés et puissent prendre leurs précautions avant de quitter les ports où leurs vaisseaux sont amarrés ? Hautefeuille (1) qualifie de brigandage toute saisie de navire accomplie avant la déclaration de guerre.

1029¹. — La substitution de l'état de guerre à l'état de paix entraîne à l'intérieur de chacun des pays belligérants des changements profonds dans les situations juridiques : quantité de lois sont suspendues ou au contraire appliquées uniquement en temps de guerre. Il y a donc un grand intérêt à fixer d'une manière précise le commencement des hostilités. Pour la même raison il importe aussi aux Etats de déterminer exactement la date de la cessation des hostilités. C'est ce que fit notamment la France lors de la guerre mondiale de 1914-1919 : une loi française du 23 octobre 1919 indiqua la date de sa promulgation comme le moment de la cessation des hostilités (Journal officiel du 24, p. 11790).

1030. — En fait, dans la pratique, de nombreuses guerres ont été engagées sans aucun avertissement préalable. Parfois une déclaration est intervenue, mais alors que déjà des actes d'hostilités avaient été commis (2). — L'Angleterre agit sans déclaration en 1755 (3), 1758,

(1) Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime*, 3^e édit., 1868, t. I, p. 109.

(2) D'après M. Maurice, *op. cit.*, de 1700 à 1870, 107 guerres auraient commencé sans déclaration, 10 seulement auraient été précédées d'une déclaration. — V. à ce sujet, R. D. I. P., t. XIII, pp. 726 et s. — Hall, *International law*, 7 édit. par Pearce Higgins, 1917, pp. 392 et s.

(3) V. Waddington, *La guerre de Sept ans*, t. I.

1812 (1). En 1761, au moment où, par voie diplomatique, elle assurait la France de ses intentions pacifiques, sa marine militaire capturait des vaisseaux français. — En 1778, apprenant qu'un traité vient d'être conclu entre la France et les Etats-Unis, elle confisque tous les navires français stationnant dans ses ports. — Les Etats-Unis ont fait la guerre à l'Angleterre en 1812 et au Mexique en 1846 sans leur adresser un avertissement. — C'est de même que le Piémont procéda en 1860 contre Naples. — En 1838, c'est en établissant le blocus d'un port de son adversaire, c'est-à-dire en accomplissant un acte d'hostilité, que la France commença sa guerre contre le Mexique. — Au contraire, une déclaration de guerre expresse fut signifiée par la France à la Prusse en 1870 et par la Russie à la Turquie en 1877. — La guerre qui éclata en 1894 entre la Chine et le Japon fut-elle précédée d'une déclaration de guerre ? L'Empereur du Japon adressa le 1^{er} août une déclaration de guerre en forme à la Chine ; mais quelques jours auparavant, le 25 juillet, un croiseur japonais, le *Naniwa*, avait coulé un bâtiment d'une compagnie anglaise frété par la Chine pour le transport de ses troupes, le *Koshung* : l'intention d'ouvrir les hostilités ne s'était-elle pas toutefois déjà manifestée à ce moment entre les deux Etats ? La question ne laisse pas que d'être un peu obscure (2). — Dans la lutte de 1897 entre la Turquie et la Grèce, la guerre a été officiellement déclarée par la Turquie dans la journée du 18 avril ; cependant, quelques heures avant la remise de la déclaration au cabinet d'Athènes, un navire grec, le *Macedonia*, fut canonné par le fort de Prévésa, à sa sortie du golfe Ambracique : il est vrai que ce bombardement avait été précédé de la notification de guerre faite, la veille, à l'ambassadeur grec à Constantinople (3). — En 1904, lors de sa lutte contre la Russie, le Japon semble être entré en guerre avant qu'une déclaration ait été adressée à son adversaire : dans la nuit du 8 au 9 février, des torpilleurs japonais ont essayé de faire sauter des navires de l'escadre russe se trouvant dans la rade extérieure de Port-Arthur ; or ce n'est que le 11 qu'une déclaration de guerre expresse fut adressée par le Japon à la Russie. On peut cependant soutenir avec quelque fondement qu'avant le 8 février, le 6, le Japon avait adressé à la Russie un avertissement équivalant à une déclaration de guerre conditionnelle (4). — La guerre que les Etats balkaniques ont faite à la Turquie en octobre 1912 a été précédée de déclarations de guerre par le Monténégro

(1) De Flassan, *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, t. VI, p. 35. — Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, p. 19.

(2) V. à ce sujet Nagao Ariga, *La guerre sino-japonaise*, pp. 12 et s. — R. D. I. P., t. I, p. 464.

(3) V. à ce sujet, R. D. I. P., t. IV, pp. 518, 521 et 680, note 1.

(4) V. Ehren, R. D. I. P., t. XI, p. 133. — F. de Martens, R. D. I. P., t. XI, p. 148. — Rey, R. D. I. P., t. XIV, pp. 302-316. — Comp. Nagao Ariga, *La guerre russo-japonaise*, p. 23 ; Lawrence, *War and neutrality in the Far East*, 2^e édit., p. 26.

le 9 octobre (1), et quelques jours plus tard par la Bulgarie, la Serbie et la Grèce. La Turquie, prévoyant la déclaration de guerre de ces derniers Etats, a voulu la prévenir, et elle a, le 17 octobre, déclaré la guerre à la Bulgarie et à la Serbie. — En 1913, la Bulgarie a attaqué les Serbes avant toute déclaration de guerre, et la Turquie, profitant des défaites de la Bulgarie, a pris part aux hostilités sans déclaration de guerre.

1030 ¹. — Lors du conflit mondial de 1914-1919, des déclarations de guerre formelles furent en général échangées entre les Etats qui y prirent part. Ainsi l'Autriche-Hongrie adressa à la Serbie, le 28 juillet 1914, une déclaration formelle de guerre, le gouvernement serbe n'ayant pas répondu d'une manière satisfaisante à la note qu'elle lui avait envoyée le 23. Des déclarations de guerre furent faites, d'autre part, par l'Allemagne à la Russie le 1^{er} août, à la France le 3 et au Japon le 24, par la Grande-Bretagne à l'Allemagne le 5, par l'Autriche-Hongrie à la Russie le 6 et à la Belgique le 28, par la France à l'Autriche-Hongrie le 12, par l'Italie à l'Autriche-Hongrie le 23 mai 1915 (2) et à l'Allemagne le 27 août 1916 (3), par l'Allemagne au Portugal le 9 mars 1916, par la Roumanie à l'Autriche-Hongrie le 27 août 1916, par l'Allemagne à la Roumanie le 28 août 1916, par les Etats-Unis d'Amérique à l'Allemagne le 6 avril 1917 et à l'Autriche-Hongrie le 7 décembre 1917, etc. (4). — Il faut toutefois noter que si l'Allemagne a signifié expressément une déclaration de guerre à la France le 3 août 1914, ses troupes avaient, dès le 2 août, violé la frontière française ; l'Allemagne prétendit que des avions français avaient, le 2 août, jeté des bombes dans les environs de Nuremberg, mais cette nouvelle fut ensuite reconnue fautive par les Allemands eux-mêmes (5). On doit aussi remarquer que c'est l'invasion du territoire de la Belgique par les troupes allemandes le 3 août 1914 qui détermina l'état de guerre entre l'Allemagne et la Belgique : cette invasion fut, il est vrai, précédée le 2 août par un ultimatum de l'Allemagne à la Belgique, sommant celle-ci de ne pas s'opposer au passage des troupes allemandes à travers son territoire. L'état de guerre entre l'Autriche-Hongrie et le Japon commença le 25 août 1914 à la suite de l'ordre que le commandant du navire austro-hongrois *Elisabeth* avait reçu de prendre part à la lutte à Tsing-Tao entre le Japon et l'Allemagne. La guerre

(1) Le 9 octobre à midi le chargé d'affaires du Monténégro à Constantinople a remis à la Turquie la déclaration de guerre, où on lit : « Avec l'autorisation du Roi Nicolas, j'ai l'honneur de vous informer qu'à dater d'aujourd'hui le gouvernement du Monténégro cesse toutes relations avec l'Empire ottoman, s'en remettant aux armes des Monténégrins du soin d'assurer la reconnaissance de leurs droits... »

(2) V. Anzilotti, R. I., 1915, pp. 182 et 447.

(3) V. *La nostra dichiarazione di guerra alla Germania*, R. I., 1916, p. 403.

(4) V. la liste des déclarations de guerre lors du conflit mondial de 1914-1919, R. D. I. P., t. XXV, pp. 84 et s.

(5) V. René Puaux, *Le mensonge du 3 août 1914*, 1917.

entre la Turquie, la Russie et la France débuta de même par une attaque que firent le 29 octobre 1914 des torpilleurs turcs contre des navires russes et français à Odessa. La Serbie fut également attaquée par les Bulgares le 11 octobre 1915 sans déclaration de guerre de la part du gouvernement de Sofia.

1030². — Il se peut, lorsque des actes d'hostilités sont commis sans déclaration de guerre, et qu'une déclaration intervient ensuite, que son auteur donne à celle-ci un effet rétroactif. Cette manière de procéder est d'accord avec la doctrine d'après laquelle il y a guerre dès que les hostilités ont commencé. — Il en a été ainsi notamment lors de la guerre de 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis. Le 22 avril et les jours suivants, les croiseurs américains saisirent plusieurs navires espagnols ; ce ne fut toutefois que par un message du 25 avril que le Président des Etats-Unis demanda au Congrès de déclarer formellement l'existence de l'état de guerre, et le Parlement adopta, d'urgence, le même jour, une résolution conjointe ainsi conçue : « Il est résolu que la guerre soit, comme elle l'est par la présente, déclarée exister et avoir existé à partir du 21 avril inclusivement entre les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume d'Espagne » : la résolution fixait ainsi officiellement le jour où les premiers actes de guerre avaient eu lieu (1). — Dans la guerre de 1899-1900, entre l'Angleterre et les Républiques Sud-Africaines, la Grande-Bretagne a fait de même remonter le point de départ de la guerre, en ce qui la concerne, au jour des premières hostilités de fait ouvertes le 11 octobre 1899 par l'ultimatum de M. Kruger (2).

1031. — Les publicistes sont, en général, partisans d'une déclaration, préalable aux actes d'hostilité. — Plusieurs discutent plutôt sur sa forme que sur sa nécessité. Grotius (*op. cit.*, liv. III, chap. III, § 6) exigeait une déclaration de guerre, et son sentiment est partagé par Puffendorf, Vattel, Calvo, Heffter, Geffcken, Rayneval, Sorel, Pasquale Fiore.

Bynkershoek, Kluber, G.-F. de Martens, Phillimore, Travers-Twiss pensent qu'une déclaration préalable aux hostilités n'est pas nécessaire, que la guerre commence *ipso facto*, au premier acte d'hostilité. — Mais cette thèse est dangereuse et inexacte. Les actes accomplis, avant toute déclaration, ont un caractère douteux. Sont-ce de réelles hostilités, ou des injures, des attentats pouvant donner naissance à des représailles ? Comment de ces actes, douteux dans leur caractère, faire dépendre la situation des neutres, obligés par la coutume internationale de reconnaître certains droits aux belligérants, le droit de visite en mer entre autres (3) ?

1031¹. — La nécessité d'un avertissement antérieur à l'ouverture

(1) V. R. D. I. P., t. V, pp. 655 et 673.

(2) R. D. I. P., t. VII, pp. 227 et 283.

(3) V. Rey, R. D. I. P., t. XIV, p. 306.

des hostilités a été admise par l'Institut de droit international dans sa session de Gand en 1906. Ses résolutions ont été les suivantes : « 1° Il est conforme aux exigences du droit international, à la loyauté que les nations se doivent dans leurs rapports mutuels, ainsi qu'à l'intérêt commun de tous les Etats, que les hostilités ne puissent commencer sans un avertissement préalable et non équivoque. 2° Cet avertissement peut avoir lieu soit sous la forme d'une déclaration de guerre pure et simple, soit sous la forme d'un ultimatum, dûment notifiés à l'adversaire par l'Etat qui veut commencer la guerre. 3° Les hostilités ne pourront commencer qu'après l'expiration d'un délai suffisant pour que la règle de l'avertissement préalable et non équivoque ne puisse être considérée comme éludée » (1).

1031². — C'est dans le même ordre d'idées que, sur la proposition de la délégation française, s'est prononcée en 1907 la seconde conférence de la Paix ; la première conférence de la Paix de 1899 ne s'était pas occupée de la question. La convention du 18 octobre 1907, relative à l'ouverture des hostilités, dispose ainsi qu'il suit : « Art. 1^{er}. Les puissances contractantes reconnaissent que les hostilités entre elles ne doivent pas commencer sans un avertissement préalable et non équivoque, qui aura soit la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle. — Art. 2. L'état de guerre devra être notifié sans retard aux puissances neutres et ne produira effet à leur égard qu'après réception d'une notification qui pourra être faite même par voie télégraphique. Toutefois les puissances neutres ne pourraient invoquer l'absence de notification, s'il était établi d'une manière non douteuse qu'en fait elles connaissent l'état de guerre. — Art. 3. L'article 1^{er} de la présente convention produira effet en cas de guerre entre deux ou plusieurs des puissances contractantes. L'article 2 est obligatoire dans les rapports entre un belligérant contractant et les puissances neutres également contractantes ». — La convention, à raison de la généralité de ses termes, est applicable à la guerre maritime aussi bien qu'à la guerre continentale.

La délégation des Pays-Bas avait proposé de fixer un délai d'au

(1) V. Rapport de M. Abéric Rolin et discussion, *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XXI, pp. 27 et 269. — Le projet de résolution de M. Rolin contenait ces dispositions : « 1° Les hostilités ne pourront commencer qu'après l'expiration d'un certain délai qui courra à dater du jour où la notification de la déclaration de guerre aura pu parvenir à la connaissance du gouvernement de l'Etat attaqué. 2° Ce délai sera de sept jours francs pour la guerre terrestre, de quinze jours francs pour la guerre maritime ». L'Institut, après discussion, les a repoussées. — L'idée de la fixation d'un délai entre l'avertissement et le commencement des hostilités a été soutenue par plusieurs auteurs, mais ceux-ci ne s'entendent pas sur la durée du délai : les uns fixent 60 jours (Dudley-Field), d'autres 8 jours (Kleen), 3 jours (Dupuis), 24 heures (Holland), L'Institut de droit international, en 1906, on l'a vu (n° 1031¹), s'est contenté d'un délai « suffisant ».

moins 24 heures entre l'avertissement et l'ouverture des hostilités. Les avantages de ce délai ont été fort bien mis en relief par le colonel Michelson, délégué de la Russie : ainsi on réduirait les charges de la paix armée et on laisserait aux tierces puissances la possibilité d'intervenir en faveur du maintien de la paix. Mais la conférence a estimé que la fixation d'un délai ne serait pas conciliable avec les exigences militaires. — Afin que les neutres, avertis de l'état de guerre par les belligérants, pussent en prévenir les parties les plus éloignées de leur territoire, la délégation de Belgique avait proposé de dire que la notification aux neutres ne produirait aucun effet à leur égard que 48 heures après sa réception. Mais c'était, en définitive, permettre aux neutres de faire impunément pendant 48 heures tous les actes contraires à la neutralité ! Aussi, la proposition belge a-t-elle été repoussée par la conférence (1).

1031³. — Une déclaration de guerre, lorsqu'elle a lieu, n'indique pas nécessairement les motifs véritables de la guerre. Souvent, ce sont de simples prétextes qui sont mis en avant. Parfois même ces prétextes sont de purs mensonges. C'est ainsi que l'Allemagne procéda vis-à-vis de la France en 1914, en inventant de toutes pièces de soi-disant incursions d'avions français qui auraient essayé de détruire des constructions et jeté des bombes en territoire allemand : ce fait, contre lequel le gouvernement français protesta aussitôt, fut plus tard démenti par les Allemands eux-mêmes (lettre du 3 avril 1916 du bourgmestre de Nuremberg); par son mensonge, l'Allemagne voulait soulever contre la France l'indignation des pays neutres et surexciter ses propres sujets afin qu'ils entrassent plus facilement dans la guerre.

1031⁵. — Dans la pratique actuelle, à côté de la guerre terrestre et de la guerre maritime, il y a encore la guerre aérienne (n^{os} 1440¹ et s.). Les opérations aériennes, pas plus que les autres opérations militaires, ne doivent commencer avant qu'une déclaration de guerre ait été faite : la convention du 18 octobre 1907, relative à l'ouverture des hostilités, est rédigée dans les termes les plus généraux. L'Allemagne, pour déclarer la guerre à la France le 3 août 1914, a prétendu que des aviateurs militaires français avaient, avant toute déclaration, commis des actes d'hostilité sur le territoire allemand, notamment à Nuremberg ; cette affirmation du gouvernement allemand, on l'a vu, était fausse (n^{os} 1030¹ et 1031³) (2). Il semble bien que des aéroplanes autrichiens aient survolé le territoire italien dès le 21 mai 1915, deux jours avant que commença l'état de guerre entre l'Italie et l'Autriche (3).

(1) V. Stowell, *Convention relative to the opening of hostilities*, A. J., 1908, p. 50.

(2) V. Rolland, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 520 et s.

(3) Rolland, R. D. I. P., t. XXIII, p. 522.

SECTION II. — Formes et actes annexes de la déclaration

1032. — A certaines époques de l'Histoire, une déclaration solennelle était la formalité indispensable à remplir pour justifier les hostilités.

A Rome, la déclaration à haute voix était faite sur la frontière par le chef des *féciaux* et accompagnée du jet d'un javelot sur le territoire ennemi (1).

Au XII^e siècle, la guerre était déclarée par des *lettres de déji*, revêtues du sceau royal et envoyées par un messenger spécial. — La *Paix de l'Empire*, établie par Frédéric Barberousse à la diète de Nuremberg, en 1187, impose l'obligation de prévenir l'adversaire trois jours avant le début des hostilités. Frédéric lui-même envoya un messenger spécial à Saladin le Grand. — Par la *Bulle d'or* (1356), Charles IV, empereur d'Allemagne, prescrit que tout prince de l'Empire, qui voudra faire la guerre à un autre prince, envoie une lettre de *deffiance*, trois jours avant. — Charles V, roi de France, envoya une déclaration de guerre à Edouard III d'Angleterre par un valet de sa maison. Edouard exprima sa surprise qu'elle ne lui eût pas été apportée par un prélat, un baron ou un chevalier. Il douta de l'authenticité, mais, le sceau examiné, la reconnut véritable, et fit ses préparatifs (Froissard, *Chroniques*, I, ch. 250).

Aux XV^e et XVI^e siècles, on eut recours à l'envoi d'un héraut d'armes. Ainsi, le roi d'armes de l'ordre de la Jarretière fut envoyé par le roi Edouard IV d'Angleterre à Louis XI de France, avec une lettre écrite en si beau langage qu'au dire de Philippe de Commines elle n'avait pu être écrite par une main anglaise. — Un héraut d'armes fut envoyé par Marie d'Angleterre à Henri II, à Reims, le 7 juin 1557, pour lui déclarer la guerre. — Ce même jour, le roi d'armes de la Jarretière, accompagné d'autres hérauts, du *lord maire* et de plusieurs *aldermen*, au son des trompettes de trois cavaliers, proclama la guerre ouverte contre ledit roi de France dans plusieurs quartiers de la cité de Londres. — En 1635, Louis XIII envoya à Bruxelles un héraut d'armes déclarer la guerre à l'Espagne.

1033. — Depuis le XVII^e siècle, l'avertissement est donné sous des formes diverses. On ne considère plus comme indispensable d'adresser *directement* la déclaration au gouvernement de l'Etat ennemi. — Néanmoins, tel fut le procédé employé par la France en 1870. La déclaration de guerre fut remise à Berlin le 15 juillet, par le comte Benedetti, et une déclaration fut faite au Corps législatif et au Sénat (Moniteur officiel du 21 juillet 1870).

(1) V. Fusinato, *Dei Feciali*, 1884. — Roy, *Des Féciaux du peuple romain*, 1893. — Weiss, *Le droit fécial et les Féciaux à Rome*, 1883.

1034. — La forme de la déclaration importe peu : ce qui importe, c'est la manifestation et la constatation de l'intention ; ce qui importe, c'est la date, la fixation précise du jour où commence l'état de guerre, cet état entraînant des obligations spéciales pour les belligérants. — L'intention de se placer en l'état de guerre peut s'affirmer de diverses manières.

Le *rappel des envoyés diplomatiques* indique que les relations entre les Etats sont altérées, mais n'implique pas nécessairement l'intention de faire la guerre. Il doit être accompagné d'actes lui donnant cette signification.

1035. — La déclaration de guerre peut être éventuelle, un avertissement donné par un Etat que certains actes de l'autre Etat, actions ou abstentions, seront considérés comme *casus belli*. — La déclaration est alors consignée dans un *ultimatum*. Celui-ci consiste en une note diplomatique rédigée en termes nets et péremptoires. Elle contient des propositions ; elle fixe les exigences dont on ne veut pas se départir et précise la limite des concessions à faire. Elle se termine par la demande d'une réponse claire et catégorique.

En général, cette note fixe le délai dans lequel cette réponse devra être fournie et ajoute qu'une réponse dilatoire ou que l'absence de réponse sera considérée comme une preuve que l'Etat auquel l'*ultimatum* est adressé veut la guerre. — Ainsi conçu, l'*ultimatum* est une proposition de guerre, qui, suivant l'accueil fait par l'adversaire, devient une déclaration véritable.

Le délai doit être suffisant et raisonnable, sans être trop étendu et sans permettre à l'autre Etat d'accroître ses préparatifs. Bluntschli admet qu'un délai de quelques heures est suffisant (*op. cit.*, art. 525). Il veut ainsi justifier la conduite de la Prusse en 1866. Le comte de Bismarck adressa un *ultimatum*, le 15 juin 1866, à la Hesse, au Hanovre et à la Saxe. Il ne leur accorda que vingt-quatre heures de répit. Le 16 juin, les troupes prussiennes entraient en Hanovre et sa capitale était occupée le 17. Dresde le fut le 18 juin (1). — Lors de la guerre hispano-américaine de 1898, les Etats-Unis préparèrent le 20 avril un ultimatum destiné au gouvernement espagnol pour le sommer de renoncer à la souveraineté de Cuba et d'en retirer ses troupes dans un délai de trois jours, du 20 au 23 avril à midi (2). — C'est un ultimatum du Transvaal qui engagea la guerre de 1899 entre ce pays, l'Etat d'Orange et l'Angleterre : le 10 octobre 1899, un ultimatum déclarait que la guerre serait réputée engagée si le lendemain à

(1) Lors des difficultés qui se produisirent à la fin de 1897 entre l'Allemagne et Haïti à propos des intérêts d'un prétendu sujet allemand M. Lueders (V. *supra*, n° 440), l'Allemagne envoya au gouvernement haïtien un *ultimatum* dans lequel elle réclamait une réponse à ses réclamations dans un délai de quatre heures. — Sur l'*ultimatum* remis au nom de la France par M. Le Myre de Vilers à la Reine de Madagascar au mois d'octobre 1894, V. R. D. I. P., t. II, p. 150, et t. III, p. 57.

(2) V. R. D. I. P., t. V, p. 653.

5 heures du soir (11 octobre vers trois heures, heure de Paris) il n'était pas donné satisfaction par la Grande-Bretagne aux demandes de la République (1). — En 1911, lors de la guerre entre l'Italie et la Turquie, l'Italie adressa à la Turquie à la fois un ultimatum lui accordant 24 heures pour fournir une réponse péremptoire, et une déclaration de guerre à l'expiration du délai de 24 heures. Les premiers actes de guerre de l'Italie eurent lieu après l'expiration du délai fixé par l'ultimatum, mais avant la notification de l'état de guerre à la Turquie (2). — Le 23 juillet 1914, l'Autriche-Hongrie remit à la Serbie une note exigeant une réponse dans un délai de 48 heures ; cette note fut suivie le 28 d'une déclaration de guerre (3). — Le 17 août 1914, le Japon remit à l'Allemagne un ultimatum déclarant que, si le 23 à midi il n'avait pas reçu du gouvernement allemand une réponse acceptant les propositions qu'il lui faisait, « il se verrait dans l'obligation d'agir conformément à la résolution que lui dictèrent les circonstances ».

1036. — L'ultimatum peut ne pas indiquer de délai. L'Etat qui l'envoie se borne à dire qu'au cas de refus il « avisera ». Dans ce cas, l'ultimatum n'équivaut pas à une déclaration ; c'est ce qui ressort nettement de l'article 1^{er} de la convention du 18 octobre 1907 (n° 1031²) qui exige un ultimatum « avec déclaration de guerre conditionnelle ». Un nouvel acte est nécessaire pour constater l'état de guerre. Le mode de cet acte est variable.

A la fin de 1902, l'Allemagne et l'Angleterre déclarèrent au Venezuela, le 7 décembre, que, si les indemnités réclamées pour leurs nationaux n'étaient pas payées, elles prendraient des mesures pour obtenir satisfaction, mais elles ne lui fixèrent aucun délai pour sa réponse ; ce n'est que plus tard qu'une déclaration de guerre est intervenue (4).

1037. — Ce qui importe, c'est qu'il n'y ait pas de surprise déloyale et que les adversaires soient mutuellement avisés de leurs intentions respectives.

Au cas de guerre défensive, une déclaration préalable ne saurait être exigée de celui qui repousse les hostilités entreprises. Résister à une attaque violente, à main armée, fut toujours licite et naturel (Bluntschli, *op. cit.*, art. 521 à 524).

1038. — PUBLICATION. — Les Etats sont tenus d'avertir leurs propres sujets. A ceux-ci la guerre va imposer des devoirs nouveaux, et elle va modifier leurs rapports avec les sujets de l'autre Etat. Il est indispensable de faire connaître à la nation que la guerre existe et quelles seront pour elle les conséquences de cet état de choses. — En

(1) V. R. D. I. P., t. VII, pp. 145 et 276.

(2) V. Coquet, R. D. I. P., t. XIX, p. 396. — Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2^e série, t. XIV, p. 411. — X., R. I., 1915, p. 419.

(3) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, pp. 1-20. — Roches, *Manuel des origines de la guerre*, 1919, p. 137.

(4) V. Basdevant, *L'action anglo-germano-italienne contre le Venezuela*, R. D. I. P., t. XI, p. 405.

France, une proclamation est insérée au Journal officiel. Ainsi fit Napoléon III, le 17 juillet 1870. — En 1914, un message fut adressé le 4 août aux Chambres par le Président de la République et publié dans le Journal officiel du 5. — En Angleterre, depuis de nombreuses années, une proclamation royale est publiée dans la Gazette de Londres. Une note publiée dans la Gazette de Londres du 7 août 1914 a, notamment, annoncé la déclaration de guerre du 4 de la Grande-Bretagne à l'Empire allemand. — Les autres Etats ont recours à des pratiques analogues.

1039. — NOTIFICATION AUX NEUTRES. — Les Etats neutres auront des devoirs à observer vis-à-vis des belligérants pendant la durée de la guerre. — Les égards que les Etats se doivent en temps de paix exigent qu'ils s'avisent dès modifications profondes que la guerre avec un autre Etat va apporter à leurs relations antérieures. Les belligérants doivent avertir les autres Etats que les devoirs de la neutralité vont leur être imposés. — Une notification est adressée, par la voie diplomatique, aux Etat neutres, qui sont ainsi mis en mesure d'avertir leurs propres sujets des devoirs de neutralité. — Lors de la guerre de l'Afrique australe, l'Angleterre notifia aux pays tiers, à la fin de novembre, la guerre avec les Républiques transvaaliennes et d'Orange en faisant remonter le point de départ de cette guerre au jour des premières hostilités, 11 octobre 1899 (1). — Bien que l'Italie n'eut pas ratifié la convention de la Haye du 18 octobre 1907, elle a en 1911 notifié aux puissances neutres son état de guerre avec la Turquie « conformément aux dispositions de la III^e convention internationale de la Haye du 18 octobre 1907 » (2). — Le 5 août 1914, la France a notifié aux puissances étrangères son état de guerre avec l'Allemagne.

1039¹. — La convention de la Haye de 1907 parle seulement d'une notification aux puissances *neutres*. Mais on peut concevoir que, vis-à-vis d'un Etat qui déclare la guerre à un autre Etat, des puissances soient déjà belligérantes à l'égard de ce dernier Etat, qu'elles se trouvent être ou non les alliées de l'Etat qui déclare la guerre dans une lutte soutenue contre une tierce puissance. C'est ce qui se produira dans le cas d'un conflit embrassant de nombreux pays entrant successivement en guerre les uns contre les autres. La convention de 1907 n'a pas prévu cette hypothèse exceptionnelle. Il n'en faut pas moins décider qu'en ce cas une notification doit être adressée à ces puissances : celles-ci sont en réalité des *neutres* par rapport au nouveau conflit qui se produit. Il a été ainsi procédé lors de la guerre mondiale de 1914. Par exemple, l'Italie, en guerre avec l'Autriche-Hongrie, a, le 27 août 1916, notifié sa déclaration de guerre contre l'Allemagne à la France dont elle était l'alliée contre l'Autriche-Hongrie et qui se trouvait déjà en guerre avec l'Allemagne.

(1) V. R. D. I. P., t. VII, p. 282.

(2) V. Coquet, R. D. I. P., t. XIX, p. 403.

1040. — Déclaration, publication et notification sont souvent accompagnées de MANIFESTES et de circulaires adressés aux représentants de l'Etat à l'étranger pour défendre la bonté de sa cause, gagner la sympathie des neutres, enflammer le patriotisme des citoyens. — Parfois des manifestes sont adressés à la nation adverse, comme la proclamation du roi de Prusse au peuple français en 1870. — Le respect de leur propre dignité impose aux Etats d'user de réserve et d'un langage modéré envers l'Etat ennemi.

1041. — Des LETTRES DE RAPPEL sont publiées pour inviter les sujets, résidant en territoire ennemi ou à l'étranger, à revenir sur le sol national ; *edicta avocatoria* (1).

1042. — Sont publiées les LOIS MARTIALES, règles destinées à punir les auteurs des infractions aux lois de la guerre (2). — Sont aussi publiées des défenses faites aux sujets d'entretenir avec l'Etat ennemi, ou avec ses sujets, des relations commerciales, ou bien les permissions accordées, les *licences* octroyées.

1043. — L'Histoire offre de nombreux exemples de guerres entamées sans déclaration à l'adversaire, sans publication adressée aux sujets, sans notification donnée aux neutres. C'est un mal. Les conséquences juridiques de l'état de guerre se produisent d'elles-mêmes, par le seul fait des hostilités, sans que les nations, belligérantes ou neutres, soient préparées, et ces conséquences sont aggravées par le trouble et par l'incertitude dans lesquels sont placés les sujets des Etats.

SECTION III. — Effets de la déclaration de guerre ou du commencement des hostilités

1044. — Les effets de la déclaration de guerre, ou du commencement des hostilités, doivent être examinés aux points de vue : 1^o de l'attribution de la qualité de belligérant ; 2^o des relations diplomatiques ; 3^o des traités ; 4^o des personnes ; 5^o des biens (3).

(1) Une longue série de semblables édits a été conservée au *Codex augusteus saxonicus* pour une période d'un siècle et demi (1548 à 1704).

(2) Comp. Imbert, *La justice militaire dans les armées en état de guerre en France et dans les principaux Etats*, 1901.

(3) Les effets de la déclaration de guerre ont été envisagés au point de vue de la guerre de 1897 entre la Turquie et la Grèce dans une savante étude de M. Politis, insérée R. D. I. P., t. IV, pp. 522 et s. — En ce qui concerne la guerre sino-japonaise, V. l'ouvrage précité de M. Nagao Ariga. V. aussi Nagao Ariga, *De la protection accordée aux Chinois résidant au Japon pendant la guerre sino-japonaise*, R. D. I. P., t. II, p. 577. — Pour la guerre hispano-américaine, V. R. D. I. P., t. V, p. 674. — Pour la guerre de l'Afrique australe, V. R. D. I. P., t. VII, p. 284. — Pour la guerre russo-japonaise, V. Rey, R. D. I. P., t. XIV, p. 321 ; Nagao Ariga, *La guerre russo-japonaise au point de vue continental*, pp. 32 et s. — Comp. Raspiller, *Du passage de l'état de paix à l'état de guerre*, 1905.

§ 1. — Les belligérants (1)

1045. — La déclaration de guerre donne aux Etats en lutte, à l'assaillant comme à l'assailli, la qualité de belligérants et les facultés, les droits spéciaux et particuliers, que le droit international, rationnel ou coutumier, rattache à cette qualité.

De nos jours, les Etats, et les forces militaires par eux régulièrement organisées, ont seuls et peuvent seuls avoir la qualité et les droits de belligérants. La guerre ne peut plus exister qu'entre les Etats. — Les pirates, les brigands, les flibustiers, même militairement et hiérarchiquement organisés, ne sont pas des belligérants, et les lois de la guerre ne sauraient les protéger contre la responsabilité de leurs actes. — Bluntschli (*op. cit.*, art. 512-2°) admettait que les corps francs de Garibaldi, envahissant la Sicile en pleine paix, étaient des belligérants. Opinion inacceptable, qui ne s'appuie que sur le succès obtenu. — Les Garibaldiens étaient officiellement désavoués, quoique secrètement encouragés par le Piémont. Celui-ci les eût entièrement reniés au cas d'insuccès et n'eût pas manqué de faire ressortir qu'il n'était pas lui-même en guerre avec le royaume de Naples et que les Garibaldiens ne faisaient point partie de ses forces militaires.

1045¹. — Pour qu'un Etat acquiert la qualité de belligérant, faut-il nécessairement que la déclaration de guerre ou les hostilités soient son fait personnel ? La déclaration ou les actes de guerre d'un Etat ne peuvent-ils pas rendre d'autres Etats belligérants sans qu'ils aient à agir par eux-mêmes ? — Cette question se pose dans les rapports des Etats entre lesquels existent certains liens de dépendance. — Les pays en *union personnelle* conservent chacun leur personnalité internationale (n° 166). Les pays en *union réelle* ne forment au contraire, au point de vue des rapports internationaux, qu'une seule personne juridique (n° 167). Dans le premier cas, chaque pays pour être belligérant devra lui-même faire une déclaration de guerre ou accomplir des actes d'hostilité. Dans le second cas, la guerre de l'un des pays engagera nécessairement l'autre. — Les membres d'une *confédération* gardent en principe leur autonomie et l'exercice de leur souveraineté, ils peuvent conserver leur indépendance au point de vue de la guerre dans les limites fixées par le pacte même de la confédération (n° 169). Au cas où un des confédérés déclare la guerre à un Etat étranger, cette guerre doit donc lui rester particulière ; pour devenir également belligérants les autres Etats confédérés auront à faire eux-mêmes une déclaration ou à commettre des actes d'hostilité. En 1859, l'Autriche n'engagea pas ses confédérés en faisant la guerre contre la France et la

(1) V. Bressonnet, *De la qualité de belligérant dans la guerre continentale*, 1902. — Breton, *Des belligérants : leurs droits, leurs devoirs ; la question des otages*, 1904.

Sardaigne ; la guerre de 1864 contre le Danemark ne mit pas en ligne, à défaut d'un acte de leur part, les membres de la Confédération germanique autres que l'Autriche et la Prusse. — Les Etats particuliers engagés dans un lien *fédéral* n'ont pas un droit d'action en matière internationale ; ce droit n'appartient qu'à l'Etat fédéral. Aussi est-ce ce dernier seul qui possède le droit de guerre ; il ne peut être question pour des Etats particuliers de l'exercer (n° 172). — L'Etat *mi-souverain* ou l'Etat *protégé* est-il atteint de plein droit par la guerre que déclare ou entreprend l'Etat suzerain ou l'Etat protecteur ? La vassalité ou le protectorat sont susceptibles de degrés divers, que le traité spécifie (n°s 176 et 188). A défaut de stipulations particulières on admet généralement que le vassal ou le protégé n'est pas une partie de l'Etat suzerain ou de l'Etat protecteur. Dès lors, le premier n'est pas touché de plein droit par une guerre déclarée ou entreprise par le second. Il faut toutefois en décider autrement lorsque l'Etat mi-souverain ne jouit pas de l'indépendance militaire à l'égard du suzerain ou que l'Etat protégé est soumis à un droit d'occupation militaire de la part de l'Etat protecteur. Ainsi, la Bulgarie, avant la promulgation de son indépendance en 1908, devait rester étrangère aux guerres de la Turquie, parce que celle-ci ne pouvait ni y établir ses forces militaires, ni se servir des forces bulgares. Par contre, l'Egypte, vassale de la Turquie, devait être réputée engagée *ipso facto* dans les guerres de sa suzeraine, car ses troupes faisaient partie de l'armée turque. Si, en 1877, la Russie respecta l'Egypte dans sa lutte contre la Porte, c'est que l'Angleterre avait déclaré le 6 mai 1877 que toute agression contre l'Egypte serait pour elle un *casus belli*. Lorsque l'Egypte ne fut plus unie à la Turquie que par un lien *nominal* et qu'un lien *réel* exista entre elle et l'Angleterre, quand elle devint de fait, et ensuite de droit en 1914, un protectorat de la Grande-Bretagne, occupé par les troupes de celle-ci, cette dernière put admettre qu'une guerre déclarée par elle engageait nécessairement l'Egypte. C'est ainsi que, lors du conflit mondial de 1914-1919, l'Egypte fut considérée, sans une déclaration spéciale de sa part, comme étant en même temps que l'Angleterre en guerre avec l'Allemagne et ses alliés. En 1870, Taïti, placé sous le protectorat de la France et occupé par ses troupes, devint, sans une déclaration de guerre particulière, belligérante contre la Prusse ; il en fut de même en 1914, dans la grande guerre, pour la Tunisie, l'Annam et le Tonkin, pays où la France, Etat protecteur, a un droit d'occupation militaire (1). Au contraire, dans le conflit de 1914-1919, la République de Saint-Marin, protégée de l'Italie (n° 181), ne se reconnut pas belligérante par suite de l'entrée en guerre de l'Italie ; elle estima qu'elle pouvait demeurer complètement neutre : en vertu de sa neutralité elle réclama officiellement à l'Autriche-Hongrie la restitution de

(1) V. Despagnet, *Essai sur les protectorats*, 1896, pp. 342 et s.

tous les prisonniers civils, ressortissants de son territoire, indument internés par les autorités austro-hongroises (1).

1045². — Quelle est la situation des *alliés* de pays qui se trouvent en état de guerre ? Pour devenir eux-mêmes des belligérants, faut-il que, personnellement, ils fassent une déclaration de guerre ou commettent des hostilités vis-à-vis de l'adversaire du pays auquel les lie un traité d'alliance ou suffit-il que ce pays ait accompli de pareils actes ? En réalité, ce n'est pas le traité d'alliance qui fait perdre à un Etat le droit de rester neutre, mais seulement l'exécution de ce traité : cet Etat ne peut-il pas, en effet, avant de donner les secours stipulés, renoncer à ses engagements, soutenir légitimement que le cas de l'alliance n'existe pas ? Un allié ne deviendra donc le belligérant de l'adversaire de son allié que s'il lui fait une déclaration spéciale de guerre ou s'il commet contre lui des actes d'hostilité, de même que l'Etat en guerre avec une autre puissance devra agir personnellement vis-à-vis des alliés de celle-ci s'il veut être considéré comme leur ennemi (2). Ainsi, en 1914, l'Allemagne, qui avait déclaré la guerre à la Russie, déclara spécialement la guerre à la France, alliée de la Russie, et l'Autriche-Hongrie signifia une déclaration de guerre à la Russie, quoique l'Allemagne, son alliée, eût déclaré précédemment la guerre à cette même puissance (3).

1046. — Au cas de guerre civile, quand les dissidents ont constitué un gouvernement obéi, organisé régulièrement leurs forces, donné de suffisantes garanties d'ordre, témoigné par leur conduite politique de la volonté de devenir un Etat nouveau, la qualité de belligérants peut leur être reconnue par les autres Etats. — Il serait injuste de les considérer comme de simples rebelles, comme des révoltés criminels. — On diminue ainsi les dangers et les difficultés de la guerre, tout à la fois en faveur des dissidents et de leurs adversaires.

Ainsi firent la France et l'Angleterre, lors de la fameuse guerre de Sécession aux Etats-Unis, de 1861 à 1865. Elles reconnurent les Etats confédérés comme belligérants, en mai et en juin 1861. — Le gouvernement de Washington fit entendre des protestations ; mais il avait lui-même condamné d'avance ses prétentions en notifiant à toutes les puissances maritimes le blocus des ports des Etats du Sud, déclaré établi par les proclamations du président Lincoln, les 19 et 27 avril 1861. Il avait ainsi reconnu l'état de guerre et attribué la qualité de belligérants aux Etats confédérés ; car le blocus implique état de guerre. « La Grande-Bretagne et la France étaient parfaitement dans leur droit, lorsqu'elles reconnurent les Etats confédérés comme partie

(1) Comp. Despagnet-De Boeck, *Cours*, 4^e édit., n^o 519. — Mérignhac, *Traité de droit public international*, 1912, 3^e partie, t. I, pp. 101 et s.

(2) V. Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, t. VI, pp. 641 et s.

(3) Comp. Despagnet-De Boeck, *op. cit.*, n^o 519, p. 829. — Mérignhac, *op. cit.*, 3^e partie, t. I, p. 101.

belligérante dans la guerre de Sécession, et les Etats-unis avaient grand tort de s'en plaindre comme d'une action peu amicale » (1) (n° 201).

La France et l'Espagne avaient agi de même envers les colonies anglaises de l'Amérique, en 1778. — Au cours de la guerre civile entre l'Espagne et ses colonies, les Etats-Unis considérèrent celles-ci comme des belligérants. Ils agirent de même à l'égard du Texas et du Mexique, en 1836. — L'Angleterre a aussi reconnu les droits de belligérant au gouvernement provisoire de la Grèce, en 1825 (2). Ces exemples suffisent (3).

Ne confondons pas du reste la reconnaissance de la qualité de belligérant avec la reconnaissance formelle d'un nouvel Etat. La distinction fut nettement posée par sir George Cornwall Lewis, secrétaire d'Etat, au parlement anglais, le 17 octobre 1862, à propos des Etats confédérés de l'Amérique du Nord (n° 202).

1047. — Les Etats belligérants sont seuls des *ennemis*, au sens propre du mot. — Les citoyens, les sujets des Etats ne sont pas, comme *hommes*, des ennemis, ni entre eux, ni vis-à-vis de l'Etat adverse :

(1) V. Geffcken, *Incidents de droit international dans la guerre civile du Chili*, R. D. I., t. XXIII, p. 578.

(2) Comp. Sfériadès, R. D. I. P., t. XXIII, p. 31, note 1.

(3) Lawrence-Wheaton, *op. cit.*, t. I, ch. II, § VII, p. 175 et s. ; t. II, ch. II, § XXIV, pp. 142 et suiv. — Wheaton, *Eléments*, t. I, § 7, p. 33. — Lors de l'insurrection qui a éclaté à Cuba en 1895, on a, à plusieurs reprises, aux Etats-Unis, agité la question de la reconnaissance des insurgés comme belligérants ; les jingoïstes américains demandaient cette reconnaissance ; les mêmes difficultés avaient eu lieu dans les insurrections antérieures de Cuba. V. de Olivart, *Le différend entre l'Espagne et les Etats-Unis au sujet de la question cubaine*, R. D. I. P., t. IV, p. 577 ; t. VII, pp. 575 et s. — V. aussi Desjardins, *La doctrine de Monroe*, R. D. I. P., t. III, p. 158. — Sur la reconnaissance de la qualité de belligérants en cas de guerre civile, V. encore Bemis, *The recognition of rebelligerency*, 1765 ; Féraud-Giraud, *De la reconnaissance de la qualité de belligérants dans les guerres civiles*, R. D. I. P., t. III, p. 277 ; Lehr, *Question de la reconnaissance des insurgés comme belligérants*, R. D. I., t. XXVIII, p. 100 ; Le Normand, *La reconnaissance internationale et ses diverses applications*, 1899 ; de Olivart, *Del reconocimiento de beligerancia y sus efectos inmediatos*, 1895 ; Sela, *La beligerancia en la guerra civil*, La Administracion, octobre 1895 ; de la Serna, *La beligerancia*, Revista jurídica de Ultramar, 1896 ; Serrano, *La beligerancia de los partidos promovedores de guerras civiles*, El Derecho, 1897, p. 472 ; Wiesse, *Le droit international appliqué aux guerres civiles*, 1898. V. aussi les résolutions de l'Institut de droit international dans sa session de Neuchâtel, septembre 1900, Annuaire de l'Institut, t. XVIII, pp. 227 et s., et Dupuis, *L'Institut de droit international, session de Neuchâtel (septembre 1900)*, R. D. I. P., t. VIII, p. 750. — En ce qui concerne la guerre civile, V. spécialement Poësta Costa, *El extranjero en la guerra civil*, 1913 ; Rougier, *Les guerres civiles et le droit des gens*, 1903. — Sur les guerres civiles d'Haïti en 1902 et de Saint-Domingue en 1903-1904, V. R. D. I. P., t. X, p. 307, et t. XI, p. 95. — Sur les guerres civiles de Colombie et de Vénézuéla en 1899-1903, V. Rougier, *Les récentes guerres civiles de la Colombie et du Vénézuéla*, R. D. I. P., t. XI, p. 225. — V. spécialement en ce qui concerne l'insurrection au point de vue maritime, Grafton Wilson, *Insurgency and international maritime law*, A. J., 1907, p. 46.

ils ne sont pas, en tant que *particuliers*, parties belligérantes. — Ainsi le décide le droit international moderne. — L'admission de ce principe a contribué, dans une large mesure, à civiliser la guerre et à assurer la situation des simples particuliers.

Il n'en était point ainsi autrefois. Il était admis que tous les sujets de l'un des Etats pouvaient accomplir des actes d'hostilité contre les sujets de l'autre et leur causer des dommages. — C'était là une pratique autorisée. — Dans des anciennes déclarations de guerre, il est recommandé de *courir sus aux ennemis*. — Plusieurs publicistes, le chancelier américain Kent, admettaient encore au commencement du XIX^e siècle, à titre de principe, que, quand deux Etats sont en guerre, tous les citoyens sont des ennemis. — Grotius et Puffendorf solidarisaient les citoyens avec l'Etat.

Cette théorie est, de nos jours, rejetée. — Le droit actuel limite les hostilités actives aux soldats et aux marins. Portalis, en inaugurant le Conseil des prises, le 11 floréal an VIII, disait : « Entre deux ou plusieurs nations belligérantes, les particuliers dont ces nations se composent ne sont ennemis que par accident ; ils ne le sont point comme hommes ; ils ne le sont pas même comme citoyens ; ils le sont uniquement comme soldats ». Talleyrand écrivait dans le même sens à Napoléon I^{er}, le 20 novembre 1806 (Moniteur du 5 décembre 1806).

Dans sa proclamation du 11 août 1870, Guillaume, roi de Prusse, disait : « Je fais la guerre contre les soldats français et non contre les citoyens français ». — L'Etat et le citoyen sont deux personnes distinctes⁽¹⁾.

Les droits des particuliers se rattachant à leur personne, à leur famille, à leur fortune, ne font pas l'objet de la guerre. Mais ils peuvent être atteints par voie de répercussion et ressentir ainsi indirectement quelques-unes des conséquences de la guerre (2).

Le principe du droit moderne que la guerre est avant tout une relation d'Etat à Etat a toutefois, lors de la guerre mondiale

(1) C'est aussi la même idée qu'on retrouve dans les proclamations des généraux japonais lors de la guerre entre la Chine et le Japon : « Ceux qui sont nos ennemis, disait le maréchal Yamagata, c'est l'armée ennemie » ; ceux que notre armée doit considérer comme l'ennemi, déclarait le maréchal Oyama, sont uniquement la force armée et non les individus » (V. Ariga, *op. cit.*). — Idée semblable dans les proclamations des généraux japonais lors de la guerre contre la Russie. V. Ariga, *op. cit.*, p. 17. — Sur les théories anglaises au point de vue qui nous occupe, V. l'article précité de M. Dupuis, R. D. I. P., t. V, p. 35. — Une loi anglaise du 16 décembre 1911, qui a modifié le Merchant shipping act, s'inspirant de la convention de Bruxelles de septembre 1910 sur l'assistance en mer, oblige les capitaines anglais à porter secours à quiconque ils rencontrent en danger de mort en mer, quand même il s'agirait de sujets d'un Etat en guerre avec l'Angleterre.

(2) Comp. Gregory, *Interest on debts where intercourse between debtor and creditor is forbidden by a state of war*, The law quarterly Review, 1909, n° 99, p. 297. — Kaufmann, *Kriegführende Staaten als Schuldner und Gläubiger feindlicher Staatsangehöriger*, 1915.

de 1914-1919, et par le fait de l'Allemagne et de ses alliés, subi de graves atteintes : la conception antique qui considérait la guerre comme une lutte entre individus a été la leur à de nombreux points de vue : la grande guerre a marqué ici un recul très net du droit des gens.

§ 2.^e — Les relations diplomatiques et consulaires

1048. — La rupture des relations diplomatiques précède fréquemment la déclaration de guerre. Il en a été ainsi notamment lors des guerres de 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis, et de 1904 entre la Russie et le Japon. — Elle peut avoir lieu concurremment avec elle. C'est ce qui s'est produit lors de la guerre de 1911 entre l'Italie et la Turquie. — Elle peut avoir lieu aussi après le commencement des hostilités. Cela a eu lieu notamment quand en juillet 1913 la guerre a éclaté entre la Bulgarie et ses anciens alliés balkaniques contre la Turquie. — Cette rupture n'est pas juridiquement nécessaire. Le rappel réciproque des représentants est un acte libre, non imposé comme obligation inévitable. — L'Histoire nous offre plusieurs exemples de relations diplomatiques maintenues ou renouées pendant la durée d'une guerre. Ce procédé peut parfois contribuer à rétablir plus promptement la paix. — Mais il va de soi que les Etats belligérants qui consentent au maintien de leurs représentants diplomatiques doivent reconnaître à ceux-ci leurs privilèges et leurs immunités ordinaires. — Il sera plus souvent d'une bonne politique de rappeler les agents diplomatiques respectifs.

L'*exequatur* est retiré aux consuls de l'Etat ennemi. — Des décrets du 4 août et du 6 novembre 1914 ont retiré, en raison de l'état de guerre entre la France et l'Allemagne et entre la France et la Turquie, l'*exequatur* accordé aux consuls généraux, consuls ou agents consulaires allemands et ottomans en France et dans les colonies et pays de protectorat. Des dahirs des 5 et 13 août 1914 retirèrent l'*exequatur* aux consuls d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie dans la zone française de l'Empire marocain, par suite de la guerre entre la France, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie.

Le départ vers leurs pays des agents diplomatiques et consulaires, qu'entraîne en général l'état de guerre, doit se faire d'une manière conforme aux exigences de la courtoisie internationale. — Les ambassadeurs de France et de Russie ainsi que la plupart des consuls de France qui quittèrent l'Allemagne en 1914 après la déclaration de guerre ne furent pas traités avec les égards auxquels ils avaient droit (1).

(1) Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, pp. 146, 149, 152, 154, 156, 165, 198. — Maccas, *Les cruautés allemandes*, pp. 21 et s.

1048 ¹. — Lorsque la guerre, déclarée entre deux Etats, entraîne la rupture des relations diplomatiques, la protection des nationaux établis en pays ennemi et la garde des archives scellées sont confiées aux agents diplomatiques et aux consuls d'une puissance neutre. — En général, les belligérants choisissent chacun une puissance différente, qui aura la charge de tous leurs intérêts. Ainsi, en 1904, le Japon confia les intérêts de ses nationaux en Russie aux représentants des Etats-Unis et la Russie chargea la France de protéger ses nationaux au Japon et en Corée. — Pendant la guerre hispano-américaine, une particularité s'est produite à ce sujet : tandis que les Etats-Unis, se conformant à la tradition internationale, confièrent les intérêts de leurs ressortissants aux représentants d'une puissance unique, la Grande-Bretagne, l'Espagne chargea du soin de ses nationaux deux puissances à la fois, la France et l'Autriche-Hongrie : c'est un exemple de ce qu'on appelle la protection conjointe. Il en avait été de même pendant la guerre gréco-turque de 1897 : la Grèce, qui doit son existence à la France, à la Russie et à l'Angleterre, chargea ces trois puissances de prendre sous leur protection les sujets grecs dans l'Empire ottoman ; chacune d'elles agit spécialement dans des villes déterminées (1). Pendant la guerre des Etats Balkaniques de 1912-1913 contre la Turquie, celle-ci a confié à l'Allemagne le soin de protéger ses nationaux ; le Monténégro s'est adressé à la Russie ; la Grèce conjointement à la France et à la Russie. — Une autre particularité non moins curieuse a eu lieu en 1911 lors de la guerre entre la Turquie et l'Italie : c'est la même puissance, l'Allemagne, qui a été chargée de la protection des sujets des deux belligérants ; l'Autriche fut chargée de la protection des Italiens dans les régions où l'Allemagne n'avait pas d'office consulaire (2). La même particularité s'est produite dans la guerre de 1913 entre les anciens alliés balkaniques : la Russie a assumé la protection des sujets bulgares en Serbie et en Grèce et celle des sujets serbes en Bulgarie ; c'est à la France que la Grèce a demandé de protéger ses nationaux. — Ces deux particularités se sont trouvées réunies lors de la guerre mondiale de 1914-1919. Ainsi, les intérêts français en Allemagne furent confiés aux agents de l'Espagne, mais dans certaines villes, comme Magdebourg, Stuttgart et Dresde, ce furent les consuls des Etats-Unis qui s'occupèrent des intérêts français. D'autre part, l'Espagne représenta, en même temps, toutefois dans des pays différents, les intérêts de la France, de la Grande-Bretagne, de la Russie, de la Belgique, de la Serbie, de l'Italie, du Portugal et ceux de l'Allemagne, de la Bulgarie, de la Turquie. De même, avant leur entrée en guerre, les Etats-Unis protégèrent à la

(1) V. R. D. I. P., t. V, p. 675. — V. pour ce qui s'est passé lors de la guerre gréco-turque, Politis, R. D. I. P., t. IV, pp. 522 et s. ; lors de la guerre russo-japonaise de 1904, Rey, R. D. I. P., t. XIV, p. 321 ; Ariga, *op. cit.*, p. 33.

(2) V. Coquet, R. D. I. P., t. XIX, p. 405.

fois les nationaux de la Grande-Bretagne, de la Serbie, du Japon, de la France, de la Belgique et ceux de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie, de la Turquie. Il faut encore noter que les intérêts d'un même belligérant ont presque toujours été confiés à des puissances différentes, auprès des divers gouvernements ennemis. Ainsi la France fut représentée en Allemagne par l'Espagne ; en Autriche-Hongrie par les Etats-Unis, puis par la Suisse ; en Bulgarie par les Pays-Bas ; en Turquie par les Etats-Unis, puis par les Pays-Bas. Lorsque les Etats-Unis entrèrent en guerre à leur tour avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, ils durent abandonner la protection des belligérants qu'ils avaient assumée et se faire eux-mêmes représenter par des puissances neutres, qui furent, suivant les pays, l'Espagne, la Suède et les Pays-Bas. La Bulgarie ne chargea aucun pays de la protection de ses nationaux en Russie (1).

1048². — C'est le consentement du gouvernement non représenté et celui du gouvernement qui représente ce gouvernement qui constituent la base de la protection des intérêts étrangers en temps de guerre. Le consentement, ayant été de part et d'autre librement donné, pourra être aussi librement retiré par l'un ou par l'autre des deux gouvernements.

1048³. — Quel est exactement le caractère des représentants diplomatiques et consulaires d'une puissance neutre qui sont chargés des intérêts d'un gouvernement étranger en guerre avec le gouvernement auprès duquel ils sont accrédités ? Ce caractère a été déterminé, lors du conflit mondial de 1914-1919, par des instructions données le 17 août 1914 aux représentants des Etats-Unis par le secrétaire d'Etat des affaires étrangères de ce pays, M. Bryan. Les représentants chargés des intérêts d'un gouvernement étranger ne sont pas en réalité les représentants de ce gouvernement, ils restent les représentants de leur propre gouvernement. En se chargeant des intérêts du gouvernement non représenté, ils n'exercent pas une fonction officielle mais accomplissent simplement des bons offices non officiels : il est impossible en effet que l'agent diplomatique ou consulaire d'un pays puisse agir officiellement comme agent diplomatique ou consulaire d'un autre pays. Demeurant les représentants d'une puissance neutre, c'est-à-dire d'une puissance dont l'attitude envers les parties en conflit est celle d'une amitié impartiale, ils doivent dès lors, dans leur intervention en faveur des sujets ou citoyens du belligérant, agir avec impartialité et discrétion, ne pas faire acte de « partisan » (*partisanship*). Simples gardiens de la propriété et des archives d'un gouvernement non représenté, ils doivent, si cela est nécessaire comme moyen de protection, ne faire flotter le drapeau de leur Etat sur l'édifice de la mission ou du consulat étranger qu'avec le consentement des autorités du pays auprès duquel ils sont accrédités.

(1) V. la liste des protections, R. D. I. P., t. XXV, p. 222.

§ 3. — Les traités (1)

1049. — Les traités précédemment conclus entre les Etats belligérants ne sont pas tous nécessairement rompus ou suspendus par une déclaration de guerre, ou par le commencement des hostilités. — D'anciens publicistes prétendaient que la guerre annule de plein droit, *ipso facto*, tous les traités sans distinction. Cette théorie doit être rejetée.

Des distinctions rationnelles s'imposent. — D'après sa nature, tel traité est-il ou n'est-il pas compatible avec l'état de guerre ? N'est-il pas des traités, qui, jusque-là sommeillant, n'entrent en vigueur et en application qu'avec et que par la guerre ? — Distinguons aussi entre la validité des traités et leur exécution : celle-ci peut être rendue, *de facto*, impossible momentanément par l'état de guerre, sans que le traité soit résolu *de jure*.

A. — Loin d'être résolues, *entrent en vigueur* et commencent à être mises à exécution les conventions précisément conclues en vue de la guerre. Par exemple, les conventions relatives aux armes ou aux projectiles prohibés (Saint-Pétersbourg, 11 décembre 1868), au traitement des blessés et des malades (Genève, 22 août 1864 et 6 juillet 1906), à la réglementation du droit de la guerre terrestre ou maritime (La Haye, 29 juillet 1899 et 18 octobre 1907 ; Paris, 16 avril 1856 ; Londres, 26 février 1909), à la neutralisation de certains Etats et territoires ou de certains fleuves ou canaux (Vienne et Paris, 20 mars et 20 novembre 1915, neutralité de la Suisse ; Londres, 19 avril 1839, neutralité de la Belgique ; Londres, 11 mai 1867, neutralité du Luxembourg ; Berlin, 26 février-1885, art. 10, 11, 25, 33, neutralité du Congo ; Constantinople, 29 octobre 1888, art. 1^{er}, neutralité du canal de Suez), etc., etc. Jusqu'alors ces conventions sommeillaient : la guerre les

(1) V. Anzilotti, R. I., 1819, p. 53. — Beer, Zeitschrift für intern. Recht, 1915 p. 321. — Buonvino, *Gli effetti della guerra sulla validità dei trattati*, 1912. — Dupuis, R. D. I. P., t. XX, p. 372. — Ghiron, *Gli effetti della guerra odierna sulle convenzioni per la tutela dei diritti industriali*, R. I., 1916, p. 355, et 1917, p. 13. — Jacomet, *La guerre et les traités*, 1909. — Hall, *International law*, édit. Pearce Higgins, 1917, p. 398. — Kleinfeller, Zeitschrift für intern. Recht, 1915, p. 385. — Lawrence, *Principis of intern. law*, p. 360. — Basset Moore, *Digest of international law*, t. V, § 779. — Oppenheim, *International law*, 2^e édit., t. II, p. 129. — P., *Influence de la guerre sur les traités d'enquête et d'arbitrage conclus par les Etats-Unis*, J. I. P., t. XLIII, p. 482. — Pillet, *Les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907*, 1918, p. 76. — Politis, *Rapports à l'Institut de droit international*, Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXIII, p. 251 et XXIV, p. 214. — Schneisser, *Der Einfluss des Krieges auf die Hauptverträge*, 1915. — Strupp, Zeitschrift für intern. Recht, 1915, p. 353. — Westlake, *International law. War*, p. 29. — X., *Effet de la guerre sur les conventions constitutives des Unions internationales*, J. I. P., t. XLIV, p. 927. — X., *Annulation des traités bilatéraux ou collectifs par la guerre*, Revue de droit international privé, 1915-1916, pp. 5 et 195.

éveille et les rend applicables. Violer des traités internationaux conclus en vue d'un état de guerre par les belligérants en concours avec d'autres puissances, ce serait manquer aux égards dus aux autres Etats, avec lesquels sont maintenues les relations pacifiques.

B. — Ne sont *pas atteintes par la survenance de la guerre* les conventions qui ont reçu leur exécution intégrale, et qui ont eu pour but d'établir un état de choses permanent et définitif, telles que traités de cession de territoires, de délimitation de frontières, etc.

C. — Sont, au contraire, *résolus* par l'état de guerre les traités conclus en vue de relations pacifiques entre les signataires et ayant pour objet ou pour but la consolidation ou le maintien de ces relations pacifiques. *Ex.* : les traités d'alliance, de subsides, de garantie, de commerce, de navigation, d'union douanière, etc. — Ces traités sont par leur nature même affectés d'une condition résolutoire implicite, la cessation de l'état de paix. Ils ne peuvent pas survivre à l'ouverture des hostilités entre les Etats signataires. — La guerre est pour eux une cause d'extinction définitive, et non une cause de simple suspension. La paix conclue, ils ne sortent pas spontanément d'un état de léthargie momentané : ils ne revivent pas, à moins qu'ils ne soient expressément renouvelés dans le traité de paix. — Des auteurs, comme Rivier (*op cit.* t, II, p. 138), soutiennent que les traités de commerce et les traités douaniers ne sont pas forcément invalidés par le fait que les Etats contractants se font la guerre.

D. — Que décider en ce qui concerne les traités dont l'application n'est pas incompatible avec la guerre et qui ne supposent pas nécessairement l'état de paix, qui peuvent s'exécuter indistinctement pendant la paix ou la guerre, comme ceux qui, touchant aux intérêts des nationaux des Etats, concernent l'exécution des jugements, les successions, la tutelle, la faillite, la monnaie, la propriété littéraire, artistique ou industrielle, etc. ? La doctrine est très divisée. — Les uns estiment que, puisque les citoyens ne sont pas, en cette qualité, des ennemis, sont *maintenus* les traités qui touchent et se réfèrent au droit privé, et aussi les traités qui se réfèrent au droit public dans ses rapports avec les intérêts privés (1). — D'autres pensent que la guerre *annule* même de semblables traités et que ceux-ci ne peuvent être remis en vigueur que par une disposition formelle du traité de paix (2). — Certains-

(1) V. Bluntschli, *Droit international codifié*, art. 538. — Despagnet-De Boeck, *Cours*, 4^e édit., n^o 518. — Dudley-Field, *Projet d'un code international*, art. 905. — Guelle, *Lois de la guerre*, t. I, p. 45. — Jacomet, *La guerre et les traités*, pp. 113 et s. — Maurel, *Déclaration de guerre*, n^o 310. — Mérygnac, *Lois et coutumes de la guerre sur terre*, p. 58, et *Traité*, 3^e partie, t. I, p. 105. — De Neumann, *Éléments du droit des gens*, p. 161. — Domin Petrushevce, *Projet de code international*, art. 108. — Rivier, *Principes*, t. II, p. 138.

(2) V. Kent, *Commentaries*, t. I, p. 420. — Olmeda, *Derecho publico de la paz y de la guerra*, 1891, t. I, p. 267. — Phillimore, *Commentaries*, t. III, p. 133. — Travers-Twiss, *Le droit des gens*, t. I, § 252. — Comp. Westlake, *International law. War*, pp. 29 et s.

enfin, décident que ces traités ne sont pas résolus mais sont seulement *suspendus* par la déclaration de guerre : ils recouvrent de plein droit leur vigueur la guerre terminée, sans qu'il soit besoin de les rétablir (1).

1049¹. — Quelques auteurs distinguent deux sortes de conventions : les « conventions transitoires », qui s'accomplissent d'un seul coup (traités de cession, de limites, d'échange, traités constituant une servitude de droit public), et les « traités proprement dits, ou *fœdera* », qui obligent à des prestations successives (traités d'amitié, de commerce, de navigation, d'alliances). Les premières, une fois accomplies, subsistent indépendamment des changements qui surviennent, à moins d'être mutuellement révoquées ; quoique leur exécution puisse être parfois suspendue pendant la guerre, elles revivent au retour de la paix sans aucune stipulation expresse. Les secondes expirent naturellement en cas de guerre entre les parties contractantes ; leurs effets cessent, et il est indispensable de les renouveler [expressément à la paix (2)].

1049². — Indiquons quelques solutions admises par la pratique. Celle-ci est assez incertaine. Elle est, en général, plus rigoureuse que la doctrine. — La convention de poste du 4 septembre 1860 entre la France et la Sardaigne a décidé (art. 12) qu'en cas de guerre entre les deux nations les paquebots-poste continueraient leur service entre les deux pays jusqu'à notification officielle de la rupture des relations postales. Même clause dans la convention du 30 août 1890 entre la France et l'Angleterre (art. 9). — Le traité de Francfort-sur-le-Mein, conclu, le 10 mai 1871, entre la France et l'Allemagne, n'a remis en vigueur que certains traités, tels que ceux de navigation, de protection de la propriété littéraire et artistique, etc. ; « les traités de commerce avec les différents États de l'Allemagne ayant été annulés par la guerre, le gouvernement français et le gouvernement allemand prendront pour base de leurs relations commerciales le régime du traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée » (art. 11). — L'article 23 du traité de San-Stefano du 3 mars 1878 a remis en vigueur entre la Russie et la Turquie tous les traités et conventions antérieurs à la guerre et relatifs au commerce, à la juridiction, à la position des

(1) V. Calvo, *Droit international*, 5^e édit., §§ 1662 et 1931, t. III, p. 400, et t. IV, p. 65. — Fiore, *Le droit international codifié*, art. 1433. — Funck-Brentano et Sorel, *Précis*, p. 141. — Laghi, *Teoria dei trattati internazionale*, 1882, art. 344, p. 374. — Lawrence, *Principles of international law*, § 145. — F. de Martens, *Traité de droit international*, t. III, p. 200. — Nys, *Le droit international*, t. II, p. 536, et t. III, p. 53. — De Olivart, *Derecho internacional publico*, t. IV, p. 322. — Oppenheim, *International law*, t. II, § 99. — Pradier-Fodéré, *Traité de droit international*, t. II, § 1215, et t. VI, § 2704. — De Sainte-Croix, *La déclaration de guerre*, p. 196. — Comp. Heffter, *Droit international* §§ 122 et 181. — Hershey, *Essentials of international public law*, 1912, p. 361.

(2) V. Hall, *International law*, § 125. — Lawrence, *op. et loc. cit.* — Basset Moore, *Digest*, t. V, § 779, p. 383. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, § 909. — Comp. Phillimore, *op. et loc. cit.*

sujets russes en Turquie ; l'application des capitulations avait été supprimée par la guerre. — Le traité de paix de Shimonoseki, du 17 avril 1895, entre la Chine et le Japon déclare dans son article 6 : « Tous les traités entre le Japon et la Chine ayant pris fin en conséquence de la guerre, la Chine s'engage à nommer, immédiatement après l'échange des ratifications de cet acte, des plénipotentiaires pour conclure avec les plénipotentiaires japonais un traité de commerce et de navigation et une convention réglant les rapports de frontières. Les traités, conventions et règlements existant actuellement entre la Chine et les puissances européennes, serviront de base pour lesdits traités et conventions entre le Japon et la Chine. A partir de la date de l'échéance des ratifications du présent acte, et jusqu'à ce que lesdits traités et conventions entrent en vigueur, le gouvernement japonais, ses officiers, son commerce, ses rapports de frontière, ses vaisseaux et ses sujets auront droit à tous égards de la part de la Chine au traitement de la nation la plus favorisée ». — Lors de la guerre de 1897 entre la Grèce et la Turquie, la Turquie a prétendu que, par suite de la déclaration de guerre, les capitulations avaient disparu vis-à-vis des Grecs, mais l'intervention de l'ambassadeur de France l'a empêchée de mettre sa prétention à exécution complète. — Lors de la guerre de 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis, le décret espagnol du 24 avril 1898 déclara expressément, dans son article 1^{er}, que « l'état de guerre existant entre l'Espagne et les Etats-Unis amène la caducité des traités de paix et d'amitié du 27 octobre 1795, du protocole du 12 janvier 1877 et de tous les autres accords, traités ou conventions jusqu'à présent en vigueur entre les deux pays » (1). — L'article 12 du traité de paix de Portsmouth du 5 septembre 1905, entre la Russie et le Japon, reconnaît que la guerre a annulé le traité de commerce et de navigation du 27 mai 1895 existant entre les deux pays (2). — Dans le conflit italo-turc de 1911, tous les traités entre l'Italie et la Turquie, et notamment les capitulations, ont été annulés par la guerre ; l'article 5 du traité de paix de Lausanne du 18 octobre 1912 les a remis en vigueur (3). — L'article 2 du traité de paix d'Athènes du 1^{er}/14 novembre 1913 entre la Grèce et la Turquie a remis intégralement en vigueur à partir de sa signature les traités, conventions et actes conclus ou en vigueur au moment de la rupture des relations diplomatiques. Dans le traité de paix de Constantinople du 16/29 septembre 1913 entre la Bulgarie et la Turquie, il a été déclaré par l'article 4 que seraient remises en vigueur pour un délai d'un an la convention de commerce et de navigation et la déclaration consulaire conclues avant l'ouverture des hostilités. La remise en vigueur des anciens traités a été également édictée par le

(1) V. R. D. I. P., t. V, pp. 676 et s.

(2) Sur la question des effets de la guerre sur les traités pendant la guerre russo-japonaise, V. spécialement Rey, R. D. I. P., t. XIV, p. 322.

(3) V. Coquet R. D. I. P., t. XIX, p. 406.

traité de Stamboul du 1^{er}/14 mars 1914 entre la Serbie et la Turquie, art. 1^{er}. — Le système consistant à considérer comme renouvelés et confirmés définitivement ou provisoirement les accords antérieurement conclus, a été consacré aussi dans le protocole du 13 février 1903 entre la Grande-Bretagne et le Vénézuëla, art. 7. — A l'occasion de la guerre mondiale de 1914-1919, le gouvernement allemand, le 10 août 1914, a notifié que les traités de commerce se trouvaient rompus avec les pays en guerre (*Reichgesetzblatt*, 1914 p. 567), et un décret du ministre du commerce et de l'industrie du 20 août 1914 a décidé que « par suite de la déclaration de guerre les traités de commerce avec la Russie, la Belgique et la Serbie, ainsi que l'article 11 du traité de Francfort sont devenus caducs » (V. rapport Faillot à la Chambre française des députés sur l'interdiction des relations commerciales avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, Chambre, n° 533, p. 52). La jurisprudence des tribunaux français et allemands paraît être également en ce sens : Cass. française, 23 décembre 1854, Dalloz, *Rec. pér.*, 59, 1, 185 ; trib. de Sarreguemines, 12 juillet 1915, *Revue de droit international privé*, 1915-1916, p. 6 ; Kammergericht de Berlin, 28 janvier 1915, *Deutsche Juristen Zeitung*, 1915, pp. 317 et 616 ; Oberlandgericht de Hambourg, 11 juin 1915, *Deutsche Juristen Zeitung*, 1915, p. 1041. — En 1918, l'Allemagne et ses alliés parvinrent à écarter de leurs alliés la Russie et la Roumanie en leur imposant une paix séparée : les traités conclus le 3 mars 1918 à Brest-Litovsk avec la République fédérale russe des Soviets (art. 3 à 6) et le 7 mai 1918 à Bucarest avec la Roumanie (art. 9 à 12) se sont inspirés de la même idée : ils ont par une déclaration spéciale remis en vigueur les traités qui existaient entre les parties contractantes. — Le traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 a, dans son article 289, consacré la thèse de l'abrogation des traités par la guerre : il a en effet décidé que chacune des puissances alliées ou associées doit notifier à l'Allemagne les conventions bilatérales ou les traités bilatéraux dont elle exigera la remise en vigueur avec elle, et qu'elle ne pourra remettre en vigueur que les conventions ou traités qui sont conformes aux stipulations du traité de paix : tous ceux qui n'auront pas fait l'objet d'une telle notification sont et demeureront abrogés. V. encore art. 241, traité de paix de Saint-Germain du 10 septembre 1919 avec l'Autriche ; art. 168 traité de paix de Neuilly du 27 novembre 1919 avec la Bulgarie. — La question de l'effet de la déclaration de guerre sur les capitulations qui, on l'a vu, s'était posée lors des guerres de la Turquie avec la Russie, la Grèce et l'Italie, en 1877, en 1897 et en 1911 (1), s'éleva, pendant la guerre mondiale de 1914-

(1) Lors du conflit russo-turc de 1877, les capitulations furent supprimées par la guerre (V. art. 23, traité de San Stéfano du 3 mars 1878). — En 1897, après le départ des consuls grecs, à l'autorité desquels les Hellènes étaient soumis en Turquie en vertu des capitulations, la France, puissance protectrice de la Grèce,

1919, principalement en Extrême-Orient, dans les rapports de la Chine avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie. Aussitôt après qu'elle eut déclaré la guerre à ces deux puissances, le 14 août 1917, la Chine, considérant que l'état de guerre avait abrogé ses traités de 1861 avec l'Allemagne et de 1869 avec l'Autriche-Hongrie, qui avaient conféré aux sujets de ces pays le privilège de l'extraterritorialité, déclara que toutes les affaires civiles et criminelles où des sujets ennemis sont en cause seront jugées par les tribunaux chinois, mais que dans les affaires civiles où un sujet ennemi et un sujet d'une autre puissance étrangère sont en cause le consul de ce sujet étranger sera compétent conformément aux stipulations des traités. Le ministre de Hollande, chargé des intérêts allemands et austro-hongrois en Chine, protesta énergiquement contre cette décision (1).

1049³. — Quel est l'effet de la guerre sur les traités conclus entre les belligérants auxquels des puissances tierces sont également parties ? La question peut spécialement se poser à l'occasion des Unions internationales. — Plusieurs systèmes possibles. — 1° La guerre ne pouvant affecter les intérêts des tiers, ces traités demeurent en vigueur. Il n'en est autrement que pour les traités dont l'exécution a été précisément la cause de la guerre. La guerre russo-japonaise de 1904-1905 fournit une application de ce premier système : le protocole du 7 septembre 1901 entre la Chine et onze puissances, dont la Russie et le Japon, a continué à rester en vigueur pendant la guerre pour les deux belligérants comme pour les autres Etats (2). — 2° Les belligérants

chargea ses consuls d'exercer en faveur des Grecs les droits que leurs propres consuls possédaient en temps de paix ; mais la Turquie prétendit que, la guerre ayant fait tomber les capitulations, les Grecs étaient soumis aux juridictions musulmanes : l'ambassadeur de France put empêcher la Turquie de réaliser tout à fait sa prétention ; à raison des accords internationaux qui avaient présidé à la fondation du royaume de Grèce, on pouvait soutenir que l'Empire ottoman avait contracté non seulement vis-à-vis de la Grèce, mais aussi vis-à-vis de la France et de la Grande-Bretagne. Comp. Politis, R. D. I. P., t. IX, pp. 202 et 406, et t. X, p. 69. — En 1911, le gouvernement ottoman considéra de nouveau que l'état de guerre privait de plein droit ses ennemis, c'est-à-dire les sujets italiens, du bénéfice des capitulations ; l'objection qu'on lui avait opposée dans la guerre avec la Grèce n'avait plus ici la même force ; pendant cette guerre, les capitulations turco-italiennes demeurèrent toutefois en vigueur en Egypte. — V. la note qui suit.

(1) V. le Livre blanc chinois relatif à la guerre, 1917, pp. 152 et s. — Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne au point de vue du droit international*, 1920. — V. encore en ce qui concerne les capitulations : pendant la guerre gréco-turque de 1897, Politis, R. D. I. P., t. IV, p. 532, et t. IX, p. 102 ; pendant la guerre italo-turque de 1911, Coquet, R. D. I. P., t. XIX, p. 406 ; Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2^e série, t. XIV, pp. 439 et s. ; Fusinato, *Le capitulazioni e la guerra*, 1912 ; Lémonon, *Les capitulations en Turquie et en Egypte pendant la guerre italo-turque*, R. D. I., 2^e série, t. XV, p. 471 ; pendant la guerre de 1914-1919, Padoux, *Les capitulations en Chine*, J. I. P., t. XLV, pp. 1088-1089.

(2) V.-Renault, *Les Unions internationales*, R. D. I. P., t. III, p. 19. — Heffter-

cessent d'être liés par les dispositions conventionnelles l'un par rapport à l'autre, mais ils continuent d'être soumis à celles-ci pour leurs relations avec les tierces puissances non belligérantes. Ce système se heurte à une grave objection : on n'admet pas que par une dénonciation volontaire un Etat puisse sortir d'un traité par rapport à certains contractants tout en y demeurant assujéti par rapport aux autres (n° 856¹) ; comment la survenance d'une guerre produirait-elle un résultat auquel la volonté même des contractants ne pourrait pas atteindre ? Il entraînerait, d'autre part, des conséquences inacceptables : avec lui, en effet, il faudrait décider que la France, engagée dans les liens d'une Union télégraphique avec l'Espagne, l'Allemagne et l'Autriche, devrait, si elle entrait en guerre avec l'Allemagne et l'Autriche, donner passage aux dépêches espagnoles à destination de ces deux pays, ce qui serait contraire à l'interdiction de commerce. — 3° Les traités disparaissent pour les belligérants à l'égard de tous les contractants : il faudra les rétablir après la guerre si l'on veut restaurer l'état de choses introduit par eux. C'est la solution donnée par les traités de paix de Brest-Litovsk du 3 mars 1918 et de Bucarest du 7 mai 1918 : ils ont stipulé en termes formels le rétablissement même des traités conclus entre les parties et des puissances tierces ; quant aux traités collectifs de nature politique, dans lesquels sont encore parties d'autres puissances belligérantes, les contractants ont réservé leur attitude jusqu'après la conclusion de la paix générale. Tel est également le système qui paraît avoir été adopté par les Alliés dans les conditions de paix qu'ils ont imposées à l'Allemagne à Versailles le 28 juin 1919 : les articles 282 et s. du traité de Versailles énumèrent en effet les traités, conventions et accords plurilatéraux qui recevront de nouveau application dès la mise en vigueur du traité de paix, en indiquant pour certains d'entre eux les conditions auxquelles est subordonnée leur remise à effet. V. également art. 234 et s. du traité de paix de Saint-Germain du 10 septembre 1919 avec l'Autriche et art. 162 et s. du traité de paix de Neuilly du 27 novembre 1919 avec la Bulgarie.

M. Politis prétend qu'à l'exception des traités d'alliance, de subsides et d'associations, les accords collectifs restent en vigueur dans les rapports de chacun des Etats belligérants avec les Etats tiers contractants, mais que les Etats belligérants et les Etats tiers peuvent en suspendre l'exécution dans la mesure et pour le temps commandés par les nécessités de la guerre. — M. Pillet, au contraire, soutient que les traités d'union ne sont pas seulement suspendus, mais doivent disparaître par le fait de la guerre à la fois dans les rapports des belligérants entre

Geffcken, *op. cit.*, p. 269. — Hershey, *op. cit.*, p. 361. — Mérignac, *Traité*, 3^e partie, t. I, p. 105. — Westlake, *International law. War*, p. 31. — Comp. Lawrence, *op. cit.*, § 145, et tableau, p. 265. — V. Rey, R. D. I. P., t. XIV, pp. 322-323 ; Lawrence, *op. cit.*, § 166.

eux et dans les rapports de ces derniers avec les puissances tierces non belligérantes (1).

Bien entendu, restent intacts les traités passés entre un seul des belligérants et des puissances tierces. C'est ce qui s'est produit pendant la guerre russo-japonaise dans les rapports de la Russie avec deux Etats tiers, l'Angleterre et les Etats-Unis, au sujet des pêcheries de Behring (2).

1049¹. — L'Institut de droit international, à Christiania, en 1912, a voté un règlement sur les effets de la guerre sur les traités. Il a admis qu'en principe les traités étaient maintenus malgré la guerre et que c'est exceptionnellement que certains traités, limitativement énumérés, étaient anéantis (3). — Ce règlement a disposé ainsi qu'il suit : 1° La guerre ne porte pas atteinte à l'existence des traités, conventions et accords, quels qu'en soient le titre et l'objet, conclus entre eux par les Etats belligérants, et des obligations spéciales nées desdits traités, conventions et accords. Toutefois elle met de plein droit fin aux pactes d'associations internationales, aux traités de protectorat, de contrôle, d'alliance, de garantie, de subsides, aux traités établissant un droit de gage ou une sphère d'influence, et généralement aux traités de nature politique, ainsi qu'à tout traité dont l'application ou l'interprétation aura été la cause directe de la guerre, suivant les actes officiels émanés de l'un des gouvernements avant l'ouverture des hostilités. Les traités conclus en vue de la guerre ne sont pas soumis à pareille solution. 2° Ces dispositions s'appliquent, dans les rapports des Etats belligérants, aux traités conclus entre eux et des Etats tiers, sous les réserves suivantes : Lorsque les obligations qui lient les Etats belligérants entre eux ont le même objet que leurs engagements envers les Etats tiers, elles doivent être exécutées dans l'intérêt de ces derniers ; ainsi les traités collectifs de garantie demeurent en vigueur malgré la guerre survenue entre deux des Etats contractants. Les accords collectifs restent en vigueur dans les rapports de chacun des Etats belligérants avec les Etats tiers contractants ; ils ne peuvent pas être altérés par le traité de paix au préjudice des Etats tiers contractants, sans la participation ou l'assentiment de ces derniers. 3° Les traités conclus entre un Etat belligérant et des Etats tiers ne sont pas atteints par la guerre. 4° A défaut de clause formelle contraire ou de disposition ne laissant aucun doute sur l'intention des parties, les traités collectifs

(1) V. Pillet, *Les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907*, p. 76. V. aussi *La guerre actuelle et le droit des gens*, R. D. I. P., t. XXIII, p. 225. — Politis, *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XXIII et XXIV.

(2) V. Rey, *op. et loc. cit.* — Sur le sort des traités bilatéraux existant entre les puissances alliées ou associées et l'Allemagne, l'Autriche et la Bulgarie, dans le cas où ces puissances alliées ou associées n'ont pas été en état de guerre avec l'un ou l'autre de ces Etats. V. art. 289 *in fine*, 241 *in fine* et 168 *in fine* des traités de paix de Versailles, de Saint-Germain et de Neuilly de 1919.

(3) *Annuaire de droit international*, t. XXV, pp. 611-650. — Dupuis, R. D. I. P., t. XX, p. 376.

relatifs au droit de la guerre ne s'appliquent que si les belligérants sont tous parties contractantes.

1049⁵. — Il se peut que dans un même traité il existe des clauses qui soient incompatibles avec l'état de guerre et d'autres qui ne le soient point. Le traité tombera-t-il pour le tout ou pourra-t-on maintenir les dispositions qu'une déclaration de guerre ne ferait pas disparaître si elles constituaient à elles seules tout le traité ? C'est la question de l'indivisibilité des traités qui ici se trouve en jeu. — L'Institut de droit international, dans son règlement de Christiania, n'a considéré comme atteintes par la guerre que les clauses inconciliables avec l'état d'hostilité, à moins que le traité ne présente les caractères d'un acte indivisible, auquel cas il doit tomber en son entier (1). Il sera souvent difficile en fait d'établir si un traité a ou non vraiment un caractère indivisible ; on doit, semble-t-il, présumer qu'il présente un tel caractère et que ses clauses sont solidaires les unes des autres : les avantages stipulés dans un traité sont presque toujours accordés en échange de concessions faites sur d'autres points.

§ 4. — Les personnes (2)

1050. — Pour fixer les effets de la déclaration de guerre quant aux personnes, classons celles-ci en trois catégories : les régnicoles ou sujets de l'Etat, les étrangers amis, les sujets de l'Etat ennemi résidant ou transitant sur le territoire.

1051. — 1^o Pour les *régnicoles*, le passage à l'état de guerre produit les conséquences indiquées et déterminées par la législation locale, le partage en deux catégories : les *belligérants*, qui comprennent les hommes de l'armée active, de l'armée de réserve, de l'armée territoriale et les corps auxiliaires, légion étrangère, etc. ; les *non-combattants*, qui englobent tout le reste de la nation et qui n'ont pas qualité d'*ennemis* (n^o 1047).

1051¹. — 2^o Pour les *étrangers amis*, pour les sujets des nations restées neutres, résidant sur le territoire d'un des Etats belligérants, les conditions de séjour restent ce qu'elles étaient auparavant ; mais ils seront astreints à plusieurs des obligations que l'état de guerre impose aux neutres ; et en outre, il ne leur sera pas permis de commercer avec les sujets de l'autre Etat belligérant. Leurs marchandises seraient *arrêtées aux frontières* (3).

1052. — 3^o Quant aux *sujets de l'Etat ennemi*, l'ancienne pratique et

(1) V. rapport de M. Politis à l'Institut de droit international, Annuaire, t. XXIV, p. 210. — Comp. Ghiron, R. I., 1916, pp. 335, et 1917, p. 13.

(2) V. Dupuis, *L'état de guerre et ses effets vis-à-vis des ressortissants de l'Etat*, 1912.

(3) V. sur ce qui a eu lieu lors de la guerre Sud-Africaine de 1899-1900, R. D. I. P., t. VII, p. 697.

les anciens publicistes, solidarisant entre eux les sujets et l'Etat, les considéraient comme des ennemis et admettaient que les résidants sur le territoire national pouvaient être arrêtés et emprisonnés, comme et en qualité de prisonniers de guerre. — A l'appui de cette thèse, Grotius citait des exemples tirés de l'antiquité (*op. cit.*, liv. III, ch. IX, § 4). — Bynkershoek, tout en admettant le droit d'arrêter et de détenir les sujets ennemis trouvés sur le territoire de l'Etat, dit que ce droit est rarement exercé de son temps (*Question. juris publ.*, liv. I, ch. 3).

Vattel disait en 1758 : « Le souverain, qui déclare la guerre, ne peut retenir les sujets de l'ennemi qui se trouvent dans ses Etats, non plus que leurs effets. Ils sont venus chez lui sur la foi publique ; en leur permettant d'entrer dans ses terres et d'y séjourner, il leur a promis tacitement toute liberté et toute sûreté pour le retour. Il doit donc leur marquer un temps convenable pour se retirer avec leurs effets ; et s'ils restent au delà du terme prescrit, il est en droit de les traiter en ennemis, toutefois en ennemis désarmés ». Il ajoute que de son temps on accorde à ces étrangers tout le temps de mettre ordre à leurs affaires, que cela se pratique surtout envers les négociants et qu'on a soin d'y pourvoir dans les traités de commerce (*Le droit des gens*, liv. III, chap. IV, § 63) (1).

La doctrine moderne générale est en ce sens. Pensent comme Vattel, Calvo, Funck-Brentano et Sorel, Heffter, Klüber, Geffcken, Mérignac, Travers-Twiss, Wheaton, etc.

Au XVII^e siècle, plusieurs traités de commerce stipulent un délai de trois mois à deux ans à partir de la déclaration. La France avait pris l'initiative de ces traités. — Louis XIV, par une proclamation du 1^{er} février 1666, accorda aux Anglais un délai de trois mois pour se retirer avec leurs marchandises.

Un grand nombre de traités de commerce du XIX^e siècle stipulent un délai réciproque. — La clause, devenue générale, peut être considérée comme formulant une règle de droit. Habituellement, dans la publication ou proclamation de guerre, les gouvernements indiquent quels délais sont impartis aux sujets de l'ennemi pour se retirer.

Geffcken blâme Napoléon I^{er} d'avoir déclaré prisonniers de guerre, en 1803, tous les Anglais de 18 à 60 ans qui résidaient en France. Il oublie que ce fut par représailles de la saisie de vaisseaux français, opérée dans la baie d'Audierne par des navires anglais, (sans déclaration de guerre préalable. — Travers-Twiss essaie aussi de justifier l'Angleterre et d'incriminer Napoléon (*op. cit.*, t. II, p. 90).

1053. — Mais la faculté de partir doit-elle être laissée à ceux des

(1) Vattel reconnaît toutefois que « en temps de guerre, la crainte que, instruit de l'état du pays et des places fortes, un étranger ne portât ses lumières à l'ennemi » permet à l'Etat sur le territoire duquel il se trouve de le retenir (liv. II, chap. VIII, § 108).

sujets de l'ennemi, qui, futurs soldats, seront, comme miliciens, réservistes, etc., appelés à prendre les armes ? — La question présente une grave importance alors que le service militaire obligatoire englobe, dans un grand nombre d'Etats, tous les hommes aptes au service de 20 à 40 ou 45 ans.

Théoriquement, et en logique pure, nul Etat belligérant n'est tenu de faciliter à ses adversaires des ressources leur permettant d'accroître leurs moyens. Un Etat ne peut pas être dans l'obligation de rendre à son ennemi des éléments de force, d'autant plus redoutables et dangereux que les sujets de cet ennemi ont séjourné dans le pays, le connaissent assez bien topographiquement, sont renseignés, au moins partiellement, sur les ressources de telle ou telle contrée et peuvent servir à un corps d'armée de guides, d'éclaireurs, d'indicateurs, etc. — Incontestablement, un Etat a le droit de se refuser à faciliter le recrutement de l'armée ennemie. — La doctrine générale est en ce sens.

Mais, au point de vue de l'utilité pratique, la mesure est condamnée. Retenir les sujets de l'Etat ennemi, qui allaient prendre rang dans ses armées, c'est s'exposer à mesure réciproque ; c'est, en outre, se condamner à *surveiller étroitement* les menées et les agissements de ces hommes, qui, retenus contre leur gré, chercheront par patriotisme tous les moyens de nuire au pays qui les a gardés. — Aussi, dans la pratique moderne, on ne s'oppose plus au départ de ces miliciens ou soldats rappelés. En 1870, l'Allemagne et la France les ont réciproquement laissés partir.

1054. — Que décider à l'égard des sujets de l'ennemi qui sont restés sur le territoire après l'expiration des délais, soit qu'ils aient été retenus par le gouvernement local, soit qu'ils n'aient point usé de la faculté de retour ? — L'Etat doit tenir compte des relations inévitables que la dépendance mutuelle des nations établit forcément entre elles, même pendant la guerre. — L'Etat usera donc de modération envers ces étrangers. Il évitera d'irriter par ses procédés la nation ennemie tout entière. Il n'exposera pas à des représailles ses propres sujets restés à l'étranger.

Placés sous les lois de police et de sûreté de l'Etat, les sujets de l'adversaire doivent respecter plus que jamais ces lois ; mais ils ont le droit d'invoquer leur protection. Tant qu'ils sont inoffensifs et respectueux des lois de l'Etat, on ne saurait les traiter en ennemis, pas même ceux qui ont été retenus de force. — Mais il est incontestablement permis au gouvernement de prendre à leur égard certaines mesures de précaution, comme les obliger à sortir de l'enceinte de certaines places fortes, les reléguer dans certaines parties du territoire éloignées du théâtre de la guerre, si le maintien de leur résidence primitive est jugé dangereux. — On pèsera soigneusement l'urgence ou la nécessité de ces mesures ; on réfléchira sur leurs conséquences. Maltraiter des étrangers désarmés sans motifs évidents et impérieux, c'est revenir à la bar-

barie ; c'est rendre plus difficile le rétablissement des relations pacifiques (1).

1055. — Au lieu de les retenir ou de les laisser continuer volontairement leur séjour, peut-on *expulser* les sujets de l'ennemi, en masse ou individuellement ? — L'expulsion individuelle des étrangers est toujours licite en temps de paix ; c'est une mesure de haute police qui peut être provoquée par des causes diverses et variées (article 7 de la loi française du 11 décembre 1849. — V. n° 442).

Théoriquement l'expulsion en masse, en cas de guerre, est un acte de défense, une mesure de sûreté parfaitement licite et d'une régularité incontestable. Eviter les inconvénients du séjour de ces étrangers, écarter les provocations, les rixes que leur présence peut susciter au sein des populations, rendre impossible un espionnage dangereux et parfois facile, constituent évidemment des mesures de sécurité qu'un Etat doit pouvoir prendre ; — aussi, en droit, la question ne saurait être douteuse. — Chaque Etat peut procéder à l'expulsion en masse des sujets de l'adversaire, bien qu'ils se soient établis sur le territoire *bona fide* et aient acquis un domicile commercial. On devra leur accorder un délai raisonnable et suffisant pour qu'ils puissent emporter leurs effets et leurs marchandises. — L'Institut de droit international, par un règlement adopté à Genève le 9 septembre 1892, a admis l'expulsion *extraordinaire* ou *en masse* à raison d'une guerre ou de troubles graves survenus sur le territoire (art. 24, 26, 27).

1055¹. — Les expulsions en masse (*xénélasies*) étaient assez fréquentes dans l'antiquité, et même dans les temps plus modernes. — En 1755, les Anglais furent expulsés de France au son du clairon et du tambour. — Au contraire, pendant la guerre de Crimée en 1854, les Russes ont pu résider paisiblement en Angleterre et en France ; leur conduite fut excellente.

1055². — Quelle a été la pratique la plus récente des Etats sur les effets de la guerre vis-à-vis de la personne des résidants ennemis sur le territoire ? En 1870, au moment de la déclaration de guerre, plus de cent mille Allemands, dont trente-cinq mille à Paris, habitaient la France. C'était un nombre inquiétant. Néanmoins, ils furent autorisés à rester dans le pays pourvu que leur conduite fût bonne et régulière (Moniteur officiel, 21 juillet 1870). Mais quand l'invasion du sol français par les armées allemandes vint accroître le danger de la présence de ces Allemands et en faire un véritable péril, il fallut arriver à l'expulsion générale. Cette mesure fut décrétée le 28 août, en prévision du siège de Paris, pour tous les Allemands habitant la capitale. Les autorités françaises eurent soin de prendre tous les ménagements compatibles avec la sécurité du pays. On accorda des permis de séjour sur demandes justifiées. On confia le rapatriement aux bons offices des agents diplomatiques qui avaient accepté la mission de protéger les

(1) Funck-Brentano et Sorel, *Précis*, liv. II, ch. II, pp. 255 et s.

sujets allemands. La mesure d'expulsion menée à bonne fin, quand Paris fut investi, il ne s'y trouva guère qu'un petit nombre d'Allemands, gens sans aveu, qu'aucun agent diplomatique n'avait consenti à prendre sous sa protection. Malgré le droit *incontestable* de la France, l'Allemagne a fait figurer une somme de cent millions dans l'indemnité de guerre, comme dédommagement du préjudice causé à ses sujets par les mesures d'expulsion (1). — L'Allemagne permit aux Français de rester sur son territoire.

Lors de la guerre de 1877 entre la Russie et la Turquie, les sujets turcs se trouvant en Russie purent continuer d'y résider, aux termes d'un ukase russe du 12 mai 1877. — De même, pendant la guerre de 1894 entre la Chine et le Japon, le gouvernement japonais n'empêcha pas en principe les sujets chinois de demeurer sur son territoire (2). — En 1879, les Chiliens furent expulsés de la Bolivie. — Durant la guerre gréco-turque de 1897, les deux belligérants ont suivi des principes différents : la Grèce permit aux sujets ottomans de continuer à résider en Grèce tant que leur conduite ne fournirait aucun sujet de plainte ; la Turquie prononça l'expulsion en masse de tous les Hellènes résidant sur le territoire ottoman (3). — Lors de la guerre hispano-américaine de 1898, les deux belligérants déclarèrent vouloir respecter les principes du droit des gens en vigueur ; il ne fut procédé ni à une expulsion en masse, ni à une rétention forcée (4). — Dans la guerre Sud-Africaine, l'expulsion dans les 48 heures fut prononcée en principe contre tout Anglais résidant au Transvaal et dans l'Etat libre d'Orange (5). — Dans la guerre russo-japonaise de 1904, les Japonais laissèrent les Russes continuer de résider sur le territoire de l'Empire ; les Russes n'expulsèrent que les Japonais résidant sur le territoire de la guerre : c'étaient à peu près les seuls qui fussent demeurés en territoire russe (6). — Lors de la guerre italo-turque de 1911-1912, la Turquie a usé du droit d'expulsion vis-à-vis des sujets italiens ; elle a spécialement congédié dès le début des hostilités les fonctionnaires et employés italiens au service de l'Etat turc ; mais, par le traité de paix d'Ouchy-Lausanne du 18 octobre 1912, la Turquie s'est engagée à les rétablir dans la situation qu'ils occupaient en leur accordant le traitement de disponibilité pour les mois passés hors de leur emploi et sans que l'interruption du service pût nuire à leur pension de retraite ; elle s'est engagée

(1) Geffcken (sur Heffter, *op. cit.*, § 121, note 4) apprécie et rapporte inexac-
tement les faits. Il prétend que l'expulsion fut due au ressentiment causé par
les premières défaites de la France et qu'on ne protégea pas les Allemands
contre les outrages de la populace. C'est une double erreur. — Pillet, *Le droit de
la guerre*, t. I, pp. 97 et suiv.

(2) V. Ariga, R. D. I. P., t. II, p. 577, et *La guerre sino-japonaise*, p. 23.

(3) V. Politis, R. D. I. P., t. IV, p. 525.

(4) V. Le Fur, R. D. I. P., t. V, p. 677.

(5) V. Despagnet, D. R. I. P., t. VII, p. 698.

(6) V. Rey, R. D. I. P., t. XIV, pp. 327-329.

de plus à user de ses bons offices auprès des institutions avec lesquelles elle est en rapport (Dette publique, sociétés des chemins de fer, banques, etc.) pour que celles-ci agissent de même (art. 9). Au contraire, l'Italie a permis aux sujets turcs de rester sur le territoire italien (1).

1055³. — Lorsqu'au mois d'août 1914 éclata la guerre qui ne devait pas tarder à devenir mondiale, il y avait, spécialement en France et en Angleterre, un nombre considérable de sujets allemands, dont beaucoup étaient susceptibles d'entrer au service militaire ; l'Allemagne avait, d'autre part, dans ces pays, un système d'espionnage soigneusement organisé. Ces considérations expliquent les mesures que la France et l'Angleterre prirent dès le début des hostilités vis-à-vis des sujets ennemis. — Un décret du gouvernement français du 2 août 1914, après avoir obligé tous les étrangers à faire connaître leur identité aux autorités, enjoignit aux Allemands et aux Austro-Hongrois d'avoir à évacuer les parties du territoire français où leur présence pouvait être considérée comme dangereuse (région du Nord-Est et partie de la région du Sud-Est de la France), leur laissant la faculté soit de sortir du territoire national, soit de se retirer dans l'intérieur du pays où du travail leur serait donné si possible ; sur le restant du territoire national ils pouvaient également quitter la France ou être autorisés à y maintenir leur résidence. Ceux qui demeuraient en France devaient obtenir un permis de séjour et ne pouvaient se déplacer sans un sauf-conduit. Le 3 août, il fut prescrit de ne laisser sortir de France aucune personne sans qu'elle fût pourvue d'un passeport. Depuis le 1^{er} septembre 1914, la sortie de France fut refusée par mesure générale aux sujets allemands et elle ne fut accordée aux sujets austro-hongrois qu'après avis du ministre de l'intérieur. On décida dans la suite d'interner dans des camps de concentration les sujets ennemis mobilisables, notables ou suspects. Une situation moins rigoureuse semble avoir été faite aux Ottomans résidant en France (décision du 6 novembre 1914). Certains sujets des Etats ennemis, considérés comme subissant leur joug, tels que les Alsaciens-Lorrains, les Polonais, les Tchèques, les Grecs, les Arméniens, bénéficièrent d'une liberté relative. Au cours de la guerre il fut procédé à plusieurs reprises au rapatriement des femmes de tout âge ainsi que des hommes valides de moins de 17 ans et de plus de 55 ans et de ceux, entre ces deux âges, qu'une infirmité rendait impropres au service militaire. Une loi du 7 avril 1915 prévint la dénationalisation des naturalisés français nés en pays ennemis. — En Angleterre, des ordres en conseil d'août 1914, qui furent réunis dans un ordre du 9 septembre suivant, obligèrent les étrangers ennemis à résider dans des localités ou des districts spécifiés et leur défendirent de demeurer dans certaines régions ; ils devaient se soumettre

(1) V. Coquet, R. D. I. P., t. XIX, p. 408. — Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2^e série, t. XIV, p. 438.

à un enregistrement et ne pouvaient circuler au delà de 5 milles en dehors du lieu où ils avaient été enregistrés. A l'ouverture des hostilités, le gouvernement britannique avait accordé aux sujets allemands un délai de sept jours pour quitter le Royaume-Uni. Seuls les suspects, les personnes dangereuses ou susceptibles de remplir une charge publique furent arrêtés et enfermés. Mais, à la suite des violations du droit des gens commises par les Allemands sur terre et sur mer, un ordre en conseil de juin 1915 ordonna l'internement dans des camps de concentration de toute personne dont l'origine hostile rendrait cette mesure utile pour la sécurité publique. Les sujets austro-hongrois furent en général traités avec plus de douceur. Comme en France, les sujets des Etats ennemis, forcés de subir leur joug, jouirent d'une situation plus favorable, et on finit par relâcher les femmes et les hommes âgés ou invalides. — Le Portugal, par un décret du 20 avril 1916, ordonna à tous les sujets allemands des deux sexes, à l'exception des hommes entre 16 et 45 ans, de sortir du territoire dans un délai de 15 jours; ces hommes furent internés dans des camps de concentration. Les individus nés au Portugal de pères allemands étaient considérés comme sujets ennemis. — Le Japon traita les sujets allemands d'une manière excessivement libérale; il leur permit de rester au Japon et ne restreignit en aucune manière la liberté de leurs mouvements; même les réservistes allemands purent retourner en Allemagne sur des navires japonais. — Le 21 mai 1915, avant que l'Italie eût déclaré la guerre à l'Allemagne, les deux pays avaient conclu un arrangement décidant, en prévision d'une déclaration de guerre entre eux, que les sujets de chaque pays pourraient continuer à résider librement dans l'autre, sauf dans certains endroits spécifiés et sauf les mesures restrictives et de police édictées dans l'intérêt de la sécurité de l'Etat, et qu'ils pourraient quitter le pays dans les délais et les voies prescrits par les autorités compétentes, à la seule exception des officiers en activité de service ou en retraite et des individus poursuivis ou condamnés pour des infractions de droit commun. Le gouvernement italien a soumis à un traitement autrement rigoureux les sujets austro-hongrois et ottomans. — En Allemagne, le gouvernement refusa d'accorder aux sujets ennemis un délai pour quitter le territoire. Il ne les soumit pas, au début, à un internement dans des camps de concentration; mais, plus tard, il y assujettit les hommes de 17 à 55 ans. — L'Autriche-Hongrie, pas plus que l'Allemagne, ne permit aux sujets ennemis de sortir du territoire dans un certain délai, et elle les retint dans des camps. A la suite d'accords, elle autorisa le rapatriement des femmes et des enfants, des hommes de moins de 17 ans et de plus de 50 ans, ainsi que des hommes invalides entre ces deux âges (1). — Le 6 avril 1917, lorsque les Etats-

(1) V. Audinet, *Des restrictions apportées aux droits patrimoniaux des sujets ennemis dans la guerre de 1914-1919*, R. D. I. P., 2^e série, t. II. — Garner,

Unis entrèrent en guerre avec l'Allemagne, une proclamation du président réglementa la situation des Allemands sur le territoire américain (1). — Dès qu'elle déclara la guerre à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie, le 14 et le 17 août 1917, la Chine prit des mesures à l'égard des sujets ennemis habitant son territoire : tous ces sujets furent autorisés à quitter la Chine après avoir obtenu un passeport dans les cinq jours de la déclaration de guerre, en suivant une route déterminée par le gouvernement et sous la conduite d'une escorte militaire ou de police jusqu'au franchissement des frontières, après inspection des objets leur appartenant. Les immeubles et les meubles de tous les sujets allemands ou austro-hongrois se trouvant en Chine devaient être l'objet d'une inspection ; les sujets ennemis faisant en Chine un service militaire devaient être désarmés ; tous les sujets ennemis résidant en Chine devaient se faire enregistrer dans un délai de dix jours : une fois enregistrés, ils pouvaient continuer de résider aux lieux où ils habitaient, à moins que les autorités locales n'y vissent un inconvénient, auquel cas on leur désignait un autre lieu de résidence ; le gouvernement pouvait aussi les obliger à quitter le pays. Il fut ensuite décidé (28 décembre 1917) qu'en cas de violation des règles les concernant, les sujets ennemis seraient [déportés et détenus jusqu'au moment de leur départ (2).

§ 5. — Les biens

1056. — A. — Peut-on *confisquer* les biens des sujets de l'ennemi, trouvés sur le territoire de l'Etat ? — L'affirmative était jadis admise avec plus de facilité qu'à l'égard de la capture des personnes. L'opinion générale était que les biens des particuliers étrangers font partie de l'ensemble des biens de leur nation. Tout ce qui appartient aux membres peut être considéré comme appartenant au corps de la nation. Le belligérant peut saisir et confisquer ces biens, sauf aux personnes lésées à se faire indemniser par le gouvernement de leur pays.

Treatment of enemy aliens, A. J., 1918, p. 27. — Hall, *International law*, édit. Pearce Higgins, 1917, p. 408, note 1. — Norman Bentwich, *The treatment of alien enemies (in England)*, A. J., 1915, p. 642, et *Revue de droit intern. privé*, 1915-1916, p. 97. — Page, *The war and alien enemies*, 1914. — Pillet, *La guerre actuelle et le droit des gens*, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 203 et s. — Phillipson, *International law and the great war*, p. 30. — Satow, *Treatment of enemy aliens*, Société Grotius, t. II, p. 8. — Signorel, *Le statut français des sujets ennemis*, 1916. — Valery, *De la condition en France des ressortissants des puissances ennemies*, R. D. I. P., t. XXIII, p. 349, et *Condition des Allemands en Italie postérieurement à la déclaration de guerre de l'Autriche*, J. I. P., t. XLIII, p. 405.

(1) V. le texte dans les documents diplomatiques sur la guerre européenne publiés par le Département d'Etat des Etats-Unis, t. IV, p. 429. — V. Hershey, A. J., 1918, pp. 159 et s.

(2) Livre blanc chinois relatif à la guerre, 1917, pp. 156 et s. — Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne*, 1920.

Bynkershoek (*Quæstiones juris publ.*, lib. I, cap. 7) se prononçait pour la confiscation générale de tous les biens sans distinction : il citait de nombreux exemples empruntés aux xvi^e et xvii^e siècles. Il disait que l'usage s'était introduit de ne séquestrer quant aux immeubles que leurs revenus.

Vattel, qui écrivait environ cinquante ans après Bynkershoek, repoussait la confiscation des immeubles possédés par les sujets de l'ennemi, acquis du consentement du souverain. Mais il admettait le séquestre des revenus, afin qu'ils ne fussent pas transportés chez l'adversaire (*op. cit.*, liv. III, ch. V, § 76).

Les auteurs modernes veulent que le belligérant respecte les biens des sujets ennemis, sans distinction entre les meubles et les immeubles (1). — Ce respect se justifie par plusieurs raisons. La guerre ne se fait plus que d'Etat à Etat ; elle ne se dirige plus contre les particuliers, et ce serait la conduire directement contre eux que de confisquer les meubles corporels ou leurs immeubles. — Les sujets de l'Etat qui opérerait la confiscation seraient exposés à des représailles qu'il est du devoir de leur gouvernement de leur éviter. — Par respect et par devoir envers eux-mêmes, les Etats doivent s'abstenir de confiscation : car les biens ont été acquis en vertu de lois territoriales qui autorisaient cette acquisition. La guerre ne modifie pas les règles ou statuts d'intérêt et de droit privé. L'Etat ne doit pas violer ces statuts, qui sont l'œuvre de ses propres législateurs.

1057. — Cette question de la confiscation des biens des sujets de l'Etat ennemi a été plus débattue, plus discutée à propos des meubles incorporels, des *créances*. Bynkershoek admettait, comme droit commun, la confiscation de toutes les créances dues aux ennemis, soit par l'Etat, soit par les sujets. — Vattel enseignait que le *summum jus* du belligérant l'autorise à saisir les créances dues à ses ennemis : mais il ajoutait que « l'avantage et la sûreté du commerce ont engagé tous les souverains d'Europe à se relâcher de cette rigueur. Et dès que cet usage est généralement reçu, celui qui y donnerait atteinte violerait la foi publique ; car les étrangers n'ont confié à ses sujets, que dans la ferme persuasion que l'usage général serait observé » (*op. cit.*, liv. III, ch. V, § 77).

S'agit-il de dettes dues par des régnicoles de l'Etat belligérant à des sujets de l'autre belligérant, presque tous les auteurs modernes, Calvo, Heffter, Funck-Brentano et Sorel, F. de Martens, Travers-Twiss, Wheaton, etc., les déclarent non confiscables. — Phillimore est peut-

(1) V. Mérignac, *Traité*, 3^e partie, t. I, p. 93. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, n^o 53 et suiv. — Sur les effets de la déclaration de guerre quant aux biens, V. spécialement Baudet, *Du respect de la propriété privée dans la guerre continentale*, 1888 ; Bénédix, *De præde inde ab antiquitate ad usque nostram ætatem bello terrestre legitime parla*, 1874 ; Cauchy, *Du respect de la propriété privée dans la guerre maritime*, 1866 ; Rouard de Card, *La guerre continentale et la propriété*, 1877.

être seul d'un avis contraire. Mais son opinion doit être repoussée, en vertu du principe que la guerre n'a pas lieu contre les particuliers, ne s'exerce pas d'individu à Etat.

1058. — Quant aux *fonds publics*, aux dettes de l'Etat envers les sujets de l'adversaire, Vattel constatait que, d'après la coutume, les capitaux et les arrérages de ces dettes ne sont point confisquables. Les auteurs modernes partagent cette opinion. — Confisquer la créance d'un ennemi née d'un emprunt, c'est nuire au crédit de l'Etat lui-même pour l'avenir. C'est s'attaquer toujours à des personnes privées, aux détenteurs de titres, à des particuliers qui ne sont pas en guerre avec l'Etat.

1058¹. — L'Histoire offre quelques faits. — La question de la confiscation des capitaux et arrérages des dettes de l'Etat vis-à-vis des sujets ennemis fut soulevée la première fois comme question de droit international, lors de la séquestration, par Frédéric II de Prusse, de l'emprunt dit de *Silésie*, en 1753. Aux termes des traités de Breslau (11 juin 1742) et de Dresde (25 décembre 1745), le roi de Prusse avait pris à l'égard de l'impératrice Marie-Thérèse l'engagement de payer une somme de plus de un million, prêtée par des banquiers anglais à l'empereur Charles VI, avec hypothèque des duchés de Silésie, duchés cédés à la Prusse par ces traités et dont la possession était garantie à la Prusse par la Grande-Bretagne. — Des navires prussiens ayant été saisis par des navires anglais, Frédéric II, à titre de représailles, suspendit tout paiement. Cet acte provoqua la rédaction d'un remarquable mémoire des juristes de la couronne d'Angleterre. Montesquieu le déclara une *réponse sans réplique* (*Lettres persanes*, liv. XIV) et Vattel le jugea un excellent morceau du droit des gens (*op. cit.*, liv. II, chap. VII, § 84).

En 1793, lors de la guerre entre la France et l'Angleterre, fut prononcée la confiscation générale de toutes les valeurs mobilières et immobilières des sujets ennemis. Le traité de paix du 30 mai 1814 stipula la restitution de tous les biens confisqués pendant la guerre et la liquidation générale des créances des belligérants.

En 1807, l'Angleterre ayant confisqué tous les navires danois rencontrés en pleine mer ou trouvés dans ses ports et tous les biens appartenant à des Danois, le Danemark, par décret royal, adjugea au Trésor toutes les dettes dues par des Danois à des Anglais. Les créanciers anglais saisirent de la question la Cour du Banc du Roi. La Cour déclara que l'ordonnance danoise n'était pas conforme à l'usage international et que les créanciers anglais avaient conservé le droit de poursuivre leurs débiteurs. Calvo constate que « cette décision fournit un curieux exemple de plus de la facilité avec laquelle les juges anglais savent, suivant les circonstances, ériger en axiomes de droit international des pratiques inspirées par l'unique besoin de sauvegarder les intérêts de leurs compatriotes » (*op. cit.*, t. IV, § 1925).

Lors de la guerre de Crimée, furent soldés sans interruption les

intérêts de l'amortissement de l'emprunt russo-hollandais, conformément aux conventions de Londres du 19 mai 1815 et du 16 novembre 1831. Une motion contraire faite à la Chambre des communes d'Angleterre fut rejetée.

Lors de la guerre de Sécession, les confédérés du Sud confisquèrent tous les biens mobiliers et immobiliers, tous les droits et les créances des citoyens des Etats du Nord, sauf les fonds publics (Act du 13 juillet 1861).

Le principe en vertu duquel les biens possédés dans le territoire d'une des parties belligérantes par les sujets de l'autre sont placés sous la protection de la foi internationale ne semble pas avoir été violé durant la guerre franco-allemande de 1870-1871 : aucune des parties ne mit même ces biens sous séquestre ni n'en perçut les fruits (1).

Quel a été, dans les guerres les plus récentes, le sort de la propriété mobilière et immobilière des sujets ennemis ?

En 1894, lors de la guerre entre la Chine et le Japon, ce dernier Etat, par son décret du 4 août, reconnut aux sujets chinois restés au Japon la protection de leurs biens comme celle de leur personne, sous réserve des droits nécessaires de l'autorité militaire (art. 1^{er} et 8) (2).

Lors de la guerre gréco-turque de 1897, une décision du gouvernement ottoman du 2 mai déclara que jusqu'à la paix les Grecs débiteurs envers le fisc ou envers des particuliers devaient, avant de quitter l'Empire, donner des garanties suffisantes de solvabilité et que ceux qui posséderaient des immeubles ne pourraient pas les vendre et qu'à cet effet une annotation spéciale serait faite dans l'inscription ; pour conserver intacts leurs propriétés, les Hellènes n'eurent d'autres ressources que d'abandonner leur ancienne nationalité au profit de la nationalité turque (3).

Durant la guerre de 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis, la confiscation des biens situés en territoire ennemi et appartenant aux ressortissants de l'autre Etat ne fut point prononcée (4).

Le gouvernement du Transvaal, en guerre avec l'Angleterre, respecta les exploitations minières des Uitlanders, mais s'appropriâ les produits des mines d'or qui étaient en grande partie la propriété d'actionnaires britanniques. On a prétendu qu'un pareil fait était une atteinte au principe qui interdit la confiscation des biens des sujets ennemis ; on a cherché à le justifier en disant qu'il constituait une simple réquisition faite pour les besoins de la guerre et moyennant engagement d'un remboursement postérieur (5).

Dans la guerre de 1904, la propriété des sujets russes au Japon fut

(1) V. Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. II, p. 682.

(2) V. Ariga, R. D. I. P., t. II, p. 577, et *La guerre sino-japonaise*, pp. 23-29.

(3) V. Politis, R. D. I. P., t. IV, p. 527.

(4) V. Le Fur, R. D. I. P., t. V, p. 677.

(5) V. Spaight, *War rights on land*, p. 31. — Despagnet, R. D. I. P., t. VII, p. 696.

respectée dans les limites où sa protection ne devait pas nuire aux intérêts de l'Empire du Mikado (1).

Lors de sa guerre avec l'Italie en 1911, la Turquie, non seulement suspendit le paiement de gages et de pensions à de nombreux sujets italiens, mais fit séquestrer toutes les marchandises italiennes se trouvant après la déclaration de guerre en douane ou sur les quais et ordonna la fermeture des maisons de commerce, magasins et établissements appartenant à des Italiens ; elle constitua en outre dans les principaux centres de l'Empire des comités pour l'organisation d'un rigoureux boycottage des marchandises italiennes (2).

Le conflit mondial de 1914-1919 ne dépouilla pas les sujets belligérants dans les pays ennemis où ils résidaient de la propriété de leurs biens, mais on refusa de les laisser entre leurs mains. — En Allemagne, dès le 4 septembre 1914, le gouvernement mit sous la surveillance de contrôleurs toutes entreprises ayant des attaches avec des pays ennemis : les contrôleurs, tout en respectant les droits de propriété et autres droits privés de ces entreprises, devaient veiller à ce que l'exploitation n'en fût pas conduite en opposition avec les intérêts allemands. Par une ordonnance du 22 octobre 1914, on plaça sous un régime d'administration forcée les entreprises ne possédant pas en territoire allemand des directeurs ou employés qualifiés pour agir ou dont les directeurs ou employés négligeraient d'exercer leurs pouvoirs. Le 26 novembre 1914, une ordonnance allemande mit d'office sous séquestre les entreprises françaises, en enlevant ainsi l'administration à leurs propriétaires : cette ordonnance a été postérieurement étendue à la Grande-Bretagne (22 décembre 1914), à la Russie (4 mars 1916), au Portugal (14 mai 1916), à la Roumanie (28 septembre 1916), à l'Italie (24 novembre 1916). Au point de vue du séquestre des propriétés ennemies il faut encore citer des ordonnances des 7 et 10 octobre 1915 et 20 novembre 1917. Une ordonnance du 7 octobre 1915 imposa la déclaration des biens situés en territoire allemand et appartenant à des ressortissants des pays ennemis ; des actes du 23 août et du 16 décembre 1916 ordonnèrent la déclaration des titres se trouvant à l'étranger et le recensement des créances allemandes sur les pays ennemis. Des ordonnances des 31 juillet 1916 et 14 mars 1917 réglementèrent la liquidation des entreprises britanniques et françaises. — L'Autriche-Hongrie édicta le 16 octobre 1914 une ordonnance analogue à l'ordonnance allemande du 4 septembre. — La Bulgarie plaça sous séquestre la propriété française et britannique (V. loi du 10 avril 1917). — En France, un décret du 27 septembre 1914 a mis sous séquestre les biens mobiliers et immobiliers des sujets allemands et austro-hongrois pratiquant le commerce, l'industrie ou l'agriculture ou n'exerçant aucune profession : les natifs d'Alsace-Lorraine, les

(1) V. Ariga, *La guerre russo-japonaise*, pp. 36 et s.

(2) V. Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2^e série, t. XIV, p. 445.

Polonais et les Tchèques ne furent pas assujettis à cette mesure. Un décret du 7 novembre 1915 a appliqué à la Bulgarie les dispositions du décret du 27 septembre 1914. Celles-ci n'ont pas été étendues aux Ottomans. Le séquestre n'est pas un liquidateur, mais un administrateur, chargé de conserver le bien d'autrui. Une loi du 22 janvier 1916 prescrivit à toute personne qui détient des biens appartenant à des sujets ennemis ou qui est son débiteur d'en faire une déclaration dans un délai déterminé. — En Grande-Bretagne, un régime de contrôle et de séquestre des propriétés appartenant à des personnes de nationalité ou de domicile ennemi a été établi par des Acts du 18 septembre et du 27 novembre 1914. — La Roumanie (septembre 1916) et l'Italie (V. notamment décrets des 30 janvier et 8 août 1916) ont aussi institué le séquestre des biens et des entreprises ennemis ; leur liquidation fut également prévue. — En Russie, on s'est de même préoccupé de la situation des biens ennemis. — L'attitude suivie à cet égard par les Etats-Unis fut en général analogue à celle de la France et de la Grande-Bretagne (Act du 6 octobre 1917). — En Chine, le traitement de la propriété ennemie a fait l'objet de mesures particulières : la Deutsch-Asiatische Bank fut notamment mise sous séquestre et liquidée, ce qui amena des protestations de la part du ministre des Pays-Bas chargé des intérêts de l'Allemagne (1). — L'exploitation des brevets et des marques appartenant à des sujets ennemis a fait l'objet de dispositions spéciales dans la plupart des pays (2).

Alors qu'en 1914 la Grande-Bretagne, après sa déclaration de guerre contre l'Allemagne, envoya scrupuleusement à Berlin, à l'ambassade américaine, chargée des intérêts britanniques, pour qu'ils lui soient remis, les objets que l'ambassadeur allemand, M. le prince Lichnowski, avait été obligé de laisser à Londres, le gouvernement allemand, quand la guerre éclata avec les Etats-Unis, confisqua les collections privées et les objets d'art de l'ambassadeur américain à Berlin, M. Gerard : le Département d'Etat américain a protesté par l'entremise de l'ambassade d'Espagne (3).

Lors de la guerre mondiale de 1914-1919, les Etats belligérants ont tous cessé de payer les intérêts de leurs dettes publiques aux sujets

(1) V. le Livre blanc chinois sur la guerre, 1917. — Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne*, 1920.

(2) Sur le traitement des biens ennemis lors de la guerre de 1914-1919, V. spécialement, en dehors des travaux indiqués *supra*, n° 1055³, note, et *infra*, n° 1060, note, 1064³, note : Garner, *Treatment of enemy aliens*, A. J., 1918, p. 744. — La Société française de législation comparée, dans ses *Annales* et son *Bulletin*, le *Journal du droit international* et la *Revue de droit international privé* ont, à ce sujet, et d'une manière générale en ce qui concerne la condition des sujets ennemis au cours du conflit mondial, donné le texte de nombreux documents émanant des différents pays. Ces revues ont également publié plusieurs articles sur la question.

(3) V. J. I. P., t. XLV, p. 906.

ennemis (1); en 1870, la France avait payé ses coupons de rente aux capitalistes allemands (2).

1059. — Il fut longtemps admis que les Etats belligérants pouvaient, en prévision d'une guerre imminente, mettre l'embargo sur les navires de commerce des sujets de l'adversaire présumé, ancrés dans leurs ports ou rades et puis de les saisir et de les confisquer dès l'ouverture des hostilités. Procédé évidemment condamnable et inique (n^{os} 328 et 985). — Lors de la grande guerre de 1914-1919, l'Italie applqua un régime de séquestre et de capture aux bâtiments de commerce ennemis, avec leurs marchandises, se trouvant dans ses ports (3).

1060. — B. — *Interdiction de commercer* (4). — Une des plus importantes conséquences engendrées par la déclaration de guerre ou par le début des hostilités est l'interdiction de toutes relations commerciales entre les sujets des Etats belligérants. — Cette interdiction est d'un usage universel et immémorial chez les nations civilisées. — Elle est admise par la doctrine presque générale.

Pinheiro-Ferreira était d'un avis contraire. L'interdiction de commercer est, disait-il, un acte injuste et contraire au principe moderne que la guerre ne se fait plus aux particuliers, mais s'adresse à l'Etat. Elle est, en économie politique, une erreur fort grave, parce qu'en fait le commerce avec les sujets de l'ennemi se continuera par l'intermédiaire des neutres et qu'on surcharge ainsi, en pure perte, les nationaux des droits de commission, de courtage et des frets qui vont enrichir les neutres. Cet auteur ajoutait que l'intérêt du commerce ne connaît d'autre patrie que le monde, ni d'autres concitoyens que les hommes de tous les pays. — Bluntschli, avec un raisonnement un peu différent, est du même avis (*op. cit.*, art. 674, note 1). Il renverse la règle. Pour

(1) V. notamment art. 15, traité additionnel de Bucarest du 7 mai 1918 entre l'Allemagne et la Roumanie, Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. III, p. 414.

(2) Moyo, *Le droit des gens moderne*, 1920, p. 387.

(3) V. R. W., R. D. I. P., t. XXII, p. 337.

(4) V. Atherley-Jones, *Commerce in war*, 1907. — Audinet, *Des restrictions apportées aux droits patrimoniaux des sujets ennemis dans la guerre de 1914-1919*, R. D. I. P., 2^e série, t. II. — Cassin, *L'interdiction du commerce et des relations économiques avec l'ennemi*, Revue de dr. intern. privé, 1918, pp. 5 et 361, et 1919, pp. 39 et s. — Eccard, *Biens et intérêts français en Allemagne et en Alsace-Lorraine pendant la guerre*, 1917. — Hershey, *Treatment of enemy aliens*, A. J., 1918, p. 156. — Huberich, *The law relating to trading with the enemy*, 1918. — Laffrat, *Du régime juridique des séquestres des biens appartenant à des Austro-Allemands*, 1916. — Meyer, *De l'interdiction du commerce entre belligérants*, 1902. — Pelligi, *Condition des sujets ennemis en Italie*, J. I. P., t. XLV, pp. 359 et 1082. — Reulos, *Manuel des séquestres*, 1914-1918. — Schweitzer, *L'interdiction du commerce avec l'ennemi*, 1917. — Signorel, *Le statut français des sujets ennemis*, 1916. — Troimeaux, *Séquestres et séquestrés; les biens austro-allemands*. — Valery, *De la condition en France des ressortissants des puissances ennemies*, R. D. I. P., t. XXIII, p. 374. — Woolsey, *The custodian under the trading with the enemy acts*, A. J., 1918, p. 147. — Comp. X., *Le blocus, arme de guerre*, Correspondant du 25 avril 1918, p. 103.

lui l'interdiction de commercer ne se présume pas : elle doit être formellement prononcée par l'Etat belligérant.

D'autres auteurs, tels que Bynkershoek (1), Heffter-Geffcken, Travers-Twiss, Wheaton, pensent que les tendances cosmopolites du commerce constituent justement un danger, contre lequel les Etats belligérants doivent pouvoir se prémunir. L'égoïsme commercial est enclin à sacrifier les intérêts de la patrie aux intérêts privés et ne considère comme ennemi que ce qui gêne la liberté de ses mouvements. — Les opérations commerciales continuées entre les sujets donneraient à leur situation une couleur douteuse et équivoque. Elles faciliteraient directement ou indirectement les moyens de défense de l'ennemi, accroîtraient ou renouvelleraient ses ressources, permettraient la prolongation de la lutte, la rendraient par suite plus désastreuse, moins humaine. — Qui assure que le secret des mouvements de troupes ne serait jamais révélé directement ou indirectement par la correspondance commerciale ? — « Tolérer le commerce des sujets, dit Geffcken (sur Heffter, *op. cit.*, § 123, note 5), pendant que les gouvernements sont en lutte ouverte, ce serait mettre en contradiction l'action des individus et celle des souverains. Les citoyens sont obligés de seconder l'Etat de toutes leurs forces. Ils ne peuvent poursuivre leurs profits individuels, en tant que cela porte préjudice à la cause commune. Des contrats avec l'ennemi et pour l'ennemi sont donc illicites ; le banquier Guterbock, de Berlin, qui, en 1871, fit souscrire à l'emprunt Morgan, fut puni pour trahison ».

L'interdiction du commerce a trait aussi bien à l'interdiction du commerce *maritime* qu'à celle du commerce *terrestre*. Aussi les forces maritimes d'un belligérant peuvent-elles saisir les bâtiments de commerce *nationaux* qui, sans une licence spéciale de leur gouvernement, font le commerce avec l'ennemi (Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VI, n^{os} 2696 et s., t. VIII, n^o 3161). — Il faudra l'appliquer de même au commerce *aérien*, le jour où le commerce pourra se faire vraiment par la voie des airs.

1061. — L'interdiction de faire le commerce doit-elle être générale ? doit-elle être absolue ? — Une controverse existe. — Quelques auteurs veulent que l'interdiction soit et générale et absolue, pour conserver à la guerre un véritable caractère national et pour amener un plus prompt résultat. Pour eux, tous rapports entre sujets des Etats belligérants, commerce, correspondance épistolaire, voyages, etc., doivent être et sont absolument interdits, à partir de la déclaration de guerre.

D'autres auteurs pensent que la règle n'est pas absolue. — L'intérêt de l'Etat doit être ici son guide. Suivant les circonstances variables et différencées de chaque guerre, l'Etat est libre d'accorder des tolérances, d'admettre des exceptions. Ces exceptions, ces tolérances

(1) *Quamvis autem nulla specialis sit commerciorum prohibitio, ipso tamen ure belli commercia sunt vetita (Quæstiones juris publici, lib. I, cap. 3),*

devront être indiquées, car la règle prohibitive va de soi et n'a pas besoin d'être proclamée.

Dans l'usage, l'Etat fait connaître, lors de la déclaration de guerre, s'il entend autoriser ou interdire le commerce, dans quelles limites, pour quelles branches (*edicta inhibitoria*) ; on défend fréquemment les assurances pour le compte de l'ennemi. — Si l'interdiction est entière et générale, un délai est habituellement octroyé aux négociants pour la liquidation de leurs opérations. Passé ce délai, toute contravention, outre des peines à prononcer contre le délinquant, entraîne la confiscation des marchandises. Les tribunaux de prises, qui ont à prononcer sur ces saisies, n'ont jamais hésité à les confirmer. Wheaton (*Eléments*, t. I, p. 295) en cite de curieux exemples. — La prohibition de commercer souffre naturellement exception au cas de force majeure; par exemple, un négociant a acquis en pays ennemi avant la déclaration de guerre des marchandises, et des circonstances fortuites ont retardé son voyage de retour.

1062. — La permission de commercer avec l'ennemi peut être complète ou partielle. Aux gouvernements à se décider d'après les circonstances et d'après les divers genres de commerce. — En cas de tolérance, complète ou partielle, les Etats belligérants accordent à leurs sujets des *licences de commerce*, sauf-conduits pour continuer sans crainte et sans risque de saisie les opérations commerciales. — Ces licences sont ou générales, ou spéciales.

Générales, applicables à tous les sujets, autorisant toute sorte de commerce, elles équivalent à la suspension de l'exercice du droit de la guerre. Elles sont accordées par le chef de l'Etat.

Spéciales, autorisant à importer ou à exporter certaines marchandises, à voyager, etc., elles varient à l'infini comme formes et comme conditions. Elles sont souvent accordées, pour un temps déterminé, par l'autorité militaire. Elles sont individuelles et ne peuvent être cédées. Celui qui en réclame le bénéfice doit être en mesure d'établir la détention légitime du sauf-conduit. — Calvo s'étend longuement sur ces licences (*op. cit.*, t. IV, §§ 1953 et s.).

1063. — Comme corollaire de l'interdiction de faire le commerce, il suit que tout *contrat* privé, conclu *pendant* la durée de la guerre avec les sujets de l'ennemi, est illégal et nul. Une fois la paix conclue, pareil contrat ne peut sortir à effet et servir de fondement à une action en justice. — En fait, la règle s'appliquera surtout aux contrats d'assurances maritimes, aux créations ou négociations de papier commercial, aux contrats de change, etc.

La règle est admise par Bynkershoek, Calvo, Kent, Phillimore, Travers-Twiss, etc. — Bluntschli est d'avis contraire (*op. cit.*, art. 674) (1).

(1) V. Allaert, *De l'assurance des risques de guerre*, 1900. — Atherley-Jones, *Commerce in war*, 1907. — Ballot, *Des effets de la déclaration de guerre sur les*

1064. — L'interdiction de commercer s'applique-t-elle aux *alliés* des belligérants ? Heffter penche pour la négative (*op. cit.*, § 123), Bynkershoek, Calvo, Wheaton sont pour l'affirmative. — L'alliance place les co-belligérants exactement sur la même ligne à l'égard de l'ennemi. Il n'est pas admissible que la prohibition imposée à l'un ne s'étende pas aux autres. Comment distinguer entre ceux qui luttent de concert ? Tous et chacun sont obligés de ne rien faire de contraire au but de l'alliance. — La loi des Etats-Unis du 6 octobre 1917, qui a interdit le commerce avec l'ennemi, vise expressément les ennemis et les alliés de l'ennemi ; cela lui donne une grande portée d'application, puisque, l'état de guerre n'existant qu'entre les Etats-Unis d'une part et d'autre part l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, il en résulta que la Bulgarie et la Turquie, alliées de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie,

contrats, 1871. — Barberis, *La guerra nei rapporti di diritto privato contrattuale*, 1915. — Barboni, *La guerra e la esecuzione dei contratti*, 1917. — Benoit du Rey *Des effets de la guerre sur les contrats avec l'ennemi*, 1916. — Brunet, *La guerre (de 1914) et les contrats*, 1917. — Campbell, *The law of war and contract*, 1918. — Castro, *La guerre et les contrats privés*, 1917. — Cesbron, *Effets juridiques de la guerre sur les contrats antérieurs à la mobilisation*, Revue cath. des institutions et du droit, 1916, p. 587. — Cogliolo, *La guerra e i contratti commerciali*, 1914. — Déjardin, *L'effet de la guerre sur les rapports entre locataires et propriétaires*, 1916. — Ferrari, *Influenza giuridica della guerra nei rapporti civili*, 1915. — Gore-Browne, *Effect of war on commercial engagements*, 1914. — Gueulette, *Les effets juridiques de la guerre (de 1914) sur les contrats*, 1918. — Jèze, *Influence de la guerre sur les actes de concession du service public de la distribution du gaz*, Revue du droit public, 1916, p. 206. — Linsmayer, *Die Kriegsgefahr in der Lebensversicherung*, 1914. — Liutprando, *La guerra e i contratti avverti rapporto con lavoro o servizi pubblici*, 1917. — Loder, *Influence de la guerre sur les contrats privés*, J. I. P., t. XLI, p. 5. — Markovitch, *Des effets de la guerre sur les contrats entre particuliers*, 1912. — Meignen, *Les contrats et la guerre*, 1915. — Modiga, *L'influenza della guerra sul rapporti di diritto privato*, 1916. — Parisot, *De l'exécution des contrats pendant la guerre*, 1916. — Pipia, *Lo stato di guerra e i contratti commerciali*, 1915. — Porée, *Le risqué de guerre et l'assurance maritime*, 1905. — Schonfeld, *Le risque de guerre en matière d'assurances maritimes*, 1916. — Thaller, *Du sort en cas de guerre des contrats d'assurances maritimes entre sujets des Etats belligérants*, Questions pratiques de droit international privé, 1913, n° 2. — La question des effets de la guerre sur les assurances maritimes a été discutée, dans son Congrès de Copenhague en 1913, par le Comité maritime international. V. les rapports sur cette question dans le bulletin n° 35, avril 1913, de ce Comité. — Comp. Cren, *Le risque de guerre dans l'assurance sur la vie*, 1913. — Valery, *Influence de la guerre sur les assurances sur la vie dans les rapports internationaux*, Revue générale du droit, 1901, p. 304. — V. encore Politis, *Rapport à l'Institut de droit international*, en ce qui concerne les effets de la guerre sur les contrats privés. Annuaire de l'Institut, t. XXIII, p. 251. — V aussi Phillipson, *The effect of war on contracts and on trading associations in territories of belligerents*, 1909. — Schuster, *Effect of war and moratorium on commercial transactions*, 1914. — Scott, *The effects of war on contracts*, 1914. — Sieveking, *Effets de la guerre sur les contrats privés dans les rapports internationaux, notamment d'après le droit anglais*, J. I. P., t. XLI, p. 3:5. — Thompson, *Effect of war upon contracts insolving successive payments, and particularly upon contracts of life insurance*, American Review, t. XXX, p. 88. — Trotter, *The law of contract during war*, 1914. — Wilhelm, *Der Einfluss das Krieger auf Privat-Verträge*, 1916.

furent également soumises à ses dispositions. Des décrets italiens des 18 juillet et 8 août 1916 ont visé aussi les alliés de l'ennemi.

1064¹. — Indiquons quelques applications de ces différentes règles.

Pendant la guerre de Crimée, l'Angleterre et la France apportèrent des adoucissements à la prohibition de commercer. Mais les proclamations constataient que ces Etats se départaient d'un principe, que, sans les autorisations accordées, les tribunaux de prises devaient strictement appliquer. — Un ordre du conseil royal anglais, du 15 avril 1854, permit aux sujets anglais de trafiquer avec les ports russes non bloqués, en marchandises autres que la contrebande de guerre et par navires *neutres*. La Russie autorisa l'importation par une déclaration du 9 avril 1854 (Instruction française, 31 mars 1854).

Lors de la guerre de Chine, en 1860, l'Angleterre et la France autorisèrent leurs nationaux à continuer de commercer avec les Chinois et ne capturèrent pas la propriété ennemie. — C'était logique, puisqu'on faisait la guerre à la Chine pour la forcer à ouvrir ses ports au commerce des deux nations et à accueillir leurs produits. On ne pouvait interdire ce que l'on voulait obtenir, même par les armes.

L'interdiction des relations commerciales entre les sujets des belligérants a été admise pendant la guerre franco-allemande de 1870 (Instructions du ministre français de la marine du 25 juillet 1870); — pendant la guerre hispano-américaine de 1898 (Cour suprême des Etats-Unis du 5 mars 1900, affaire du *Benito-Estenger*, dans Fromageot, *La jurisprudence de la Cour suprême des Etats-Unis en matière de prises pendant la guerre hispano-américaine*, p. 39); — pendant la guerre anglo-boer de 1900 (Despagnet, R. D. I. P., t. VII, p. 690).

La Russie (ordonnance du 14-27 février 1904) et le Japon (Instruction du 10 février 1904), dans leur guerre de 1904-1905, admirent la liberté des relations commerciales (1). Le Japon avait suivi le même système lors de sa guerre de 1894 avec la Chine (décret du 4 août 1894) (2).

1064². — Lors de la guerre de 1911 avec l'Italie, le gouvernement turc a adopté une solution intermédiaire entre l'interdiction et la permission du commerce. Il n'a pas interdit les relations commerciales, mais les a rendu moins faciles en surtaxant les marchandises de provenance italienne (3).

1064³. — L'interdiction du commerce avec l'ennemi a été en principe adoptée comme règle par les belligérants durant la guerre mondiale de 1914-1919. — En France, c'est un décret du 27 septembre 1914 qui est la base de la matière : sous des sanctions consistant en la

(1) V. Rey, R. D. I. P., t. XIV, p. 333. — Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, p. 184.

(2) Ariga, R. D. I. P., t. II, pp. 579 et s., et *La guerre sino-japonaise*, pp. 27-28.

(3) V. Coquet, R. D. I. P., t. XIX, p. 413.

nullité des actes et des condamnations pénales, « tout commerce avec les sujets des Empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie ou les personnes y résidant se trouve et demeure interdit ; de même il est défendu aux sujets desdits Empires de se livrer directement ou par personne interposée à tout commerce sur le territoire français ou de protectorat français » ; est encore interdite l'exécution au profit des mêmes personnes « des obligations pécuniaires ou autres résultant de tout acte ou contrat passé, soit en territoire français ou de protectorat français par toute personne, soit en tous lieux par des Français ou protégés français » antérieurement au 4 août 1914 pour les Allemands et au 13 août pour les Austro-Hongrois. Ces mesures ont été étendues aux Bulgares par décret du 7 novembre 1915. Il n'a rien été dit pour les sujets de l'Empire ottoman. Des lois du 4 avril et du 17 août 1915 ont complété le décret de septembre 1914 ; d'autres dispositions ont encore entravé l'activité économique des nations ennemies et de leurs ressortissants. Le critérium auquel s'attache le législateur français est la *nationalité* ennemie du vendeur ou de l'acheteur. — L'interdiction de contracter et de commercer avec l'ennemi a été réglementée par de nombreux textes en Grande-Bretagne. V. notamment proclamations des 5 août 1914, 9 et 14 septembre 1914 ; acts des 18 septembre, 8 octobre et 27 novembre 1914 ; proclamations des 16 février et juin 1915 ; acts des 29 juillet et 23 décembre 1915 et des 27 janvier, 10 août et 18 décembre 1916 ; proclamations des 29 février et 26 avril 1916 ; act du 8 août 1918. A la différence de la France, l'Angleterre a adopté pour critérium, non pas la nationalité du commerçant, mais son *domicile*, le lieu où il réside et exerce son commerce : donc possibilité de commercer avec des maisons allemandes ou austro-hongroises établies en territoire britannique ou neutre, mais interdiction de commercer avec toutes les maisons quelconques établies en territoire ennemi. — On doit signaler pour la Russie des ukases des 22 septembre et 15 novembre 1914 et du 22 mai 1915, ainsi qu'un arrêté du 24 octobre 1916 ; — pour l'Italie, des décrets des 24 mai, 24 juin, 25 septembre 1915, 12 mars, 18 juillet, 8 et 10 août 1916, et 15 avril 1917 : un décret du 28 novembre 1918 a réuni et coordonné toutes les dispositions des décrets précédents sur les rapports économiques avec les Etats et sujets ennemis ; — pour le Portugal, un décret du 20 avril 1916 ; — pour les Etats-Unis d'Amérique, des lois du 6 octobre 1917 et du 4 novembre 1918 (1) ; — pour la Grèce une loi du 3 décembre 1917 ; — pour la Serbie, un arrêté du 15/28 février 1918 ; — pour le Brésil, une loi du 16 novembre 1917 ; — pour la Chine, un décret du 17 mai 1918 ; — pour le Japon des ordonnances des 23 et 24 avril 1917. — La question a été tranchée de même au Siam par un décret du 22 juillet 1917 (J. I. P., t. XLV, p. 1071). — L'Allemagne n'a pas édicté d'inter-

(1) V. A. J., 1918, p. 363.

diction générale de commerce avec l'ennemi; elle s'est contentée d'interdire tous paiements en pays ennemis (V. ordonnances des 30 septembre et 20 octobre 1914, arrêtés des 19 novembre 1914 et 14 mai 1916, etc.), de prononcer des interdictions d'exportation et d'importation (ordonnances des 30 septembre, 15 octobre 1914 et 11 février 1915, arrêté du 12 février 1915), d'autoriser le chancelier de l'Empire à prononcer la résiliation des contrats conclus avec des sujets ennemis (ordonnance du 16 décembre 1916). Des règles analogues furent édictées par l'Allemagne pour les pays occupés par elle, notamment pour la Belgique. — La législation de l'Autriche-Hongrie se rapproche de celle de l'Empire allemand. — La loi bulgare du 10 avril 1917 a interdit le commerce avec l'ennemi (1).

1064'. — L'interdiction du commerce avec l'ennemi, étant une conséquence de l'état de guerre, continue d'exister tant que dure celui-ci. — L'armistice, qui ne fait pas cesser l'état de guerre, mais suspend simplement les hostilités, ne doit donc pas nécessairement y mettre fin. Il peut entraîner toutefois des adoucissements. — Par l'armistice avec l'Allemagne du 11 novembre 1918, la France a été remise en possession de l'Alsace et de la Lorraine. Sans attendre que les stipulations de la paix eussent elles-mêmes consacré le retour du droit de souveraineté de la France sur ces portions de territoire, un décret du 6 décembre 1918 (Journal officiel du 7, p. 10544) a déclaré qu'il n'y avait plus lieu désormais de les comprendre dans le territoire de l'Empire allemand avec lequel, en raison de la guerre, toutes relations de commerce ont été interdites. Il a en conséquence suspendu l'application du décret du 27 septembre 1914 aux relations avec les personnes résidant en Alsace et en Lorraine, tout en réservant à l'autorité chargée de l'administration de ces territoires le pouvoir de prendre, à l'égard des intérêts ennemis qui s'y trouvent, les mesures nécessitées par les besoins de la défense nationale. Un arrêté du président du Conseil du 30 novembre 1918 (Journal officiel du 7 décembre, p. 10545) a interdit en Alsace et en Lorraine tout commerce avec les sujets ennemis résidant sur les territoires ennemis ou neutres, sous réserve des

(1) V. Audinet, *Des restrictions apportées aux droits patrimoniaux des sujets ennemis dans la guerre de 1914-1919*, R. D. I. P., 2^e série, t. II. — Bentwich, *International law as applied by England during the war : trading with the enemy*, A. J., 1915, pp. 352 et 642. — Curti, *Condition des sujets ennemis selon la législation et la jurisprudence allemandes*, J. I. P., t. XLII, p. 785. — Ecard, *Biens et intérêts français en Allemagne*, 1917. — Garner, *Treatment of enemy aliens*, A. J., 1918, pp. 744 et s., et 1919, pp. 22 et s. — Haber, *Juristische Wochenschrift*, 15 avril 1915, et J. I. P., t. XLIII, p. 448. — Reichel, *Juristische Wochenschrift*, 1^{er} mai 1915, et J. I. P., t. XLIV, p. 489. — Reulos, *Manuel des séquestrés*. — Schweitzer, *L'interdiction du commerce avec l'ennemi*, 1918. — Sokal, *Die Sicherung der Forderungen im feindlichen Auslande*, 1918. — Troimeaux, *Séquestrés et séquestrés*. — Valery, *Condition en France des ressortissants des puissances ennemies*, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 374 et s., et J. I. P., t. XLIII, p. 7. — V. encore J. I. P., t. XLIII, p. 1546, et t. XLIV, pp. 26 et s., 385 et s., 375 et s. — Mc Nair, *Essays and lectures upon some legal effects of war*, 1920.

déroations autorisées dans un intérêt d'ordre public par l'autorité chargée de l'administration de l'Alsace et de la Lorraine. Des circulaires du président du Conseil du 11 et du 14 décembre 1918 (Journal officiel du 12, p. 10692, et du 15, p. 10783) ont réglementé le séquestre des biens ennemis en Alsace et en Lorraine. — Par l'armistice avec l'Allemagne du 11 novembre 1918, l'occupation de la rive gauche du Rhin par les armées alliées a été également décidée. Tout en ne perdant pas de vue le caractère ennemi des populations, on a voulu y assurer dans certaines limites le travail et la vie économique. Aussi un décret français du 15 janvier 1919 (Journal officiel du 15, p. 539) a réservé à la délégation française à la Commission interalliée siégeant auprès du maréchal commandant en chef le droit d'accorder, par délégation du ministre des affaires étrangères, des dérogations à l'application du décret du 27 septembre 1914 relatif à l'interdiction du commerce avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie : en fait, des dérogations furent accordées à partir du 6 mars 1919 (Journal officiel du 6 mars, p. 2451). Le 19 février 1919 (Journal officiel du 21, p. 1918), comme conséquence de l'armistice, un décret français a autorisé des dérogations à l'interdiction des relations commerciales avec les sujets des puissances ennemies au profit des ressortissants français, dans la mesure où des ressortissants de nations alliées tiendraient de leurs législations nationales respectives la faculté de commercer avec les sujets des puissances ennemies.

1064^b. — L'interdiction du commerce entre sujets d'Etats belligérants ne peut servir à rien si les marchandises peuvent circuler d'un pays ennemi à l'autre, grâce à un détour par une terre neutre. Pour s'opposer à des négociations détournées, la guerre maritime pratique la théorie du voyage continu : cette théorie a reçu lors de la guerre de 1914-1919 une extension considérable (n^{os} 1567 et s., 1588^b et s., 1588^{2b} et s). Parcellles négociations sont également possibles dans le commerce terrestre : un neutre, voisin de deux belligérants ennemis, se procure chez l'un ce qu'il expédie chez l'autre. Afin d'éviter que la règle de l'interdiction du commerce terrestre ne soit tournée, les belligérants ont, lors de la guerre mondiale, édicté des mesures d'ordres divers. Ils établirent notamment de nombreuses prohibitions d'exportation même vis-à-vis des neutres. Mais, de la sorte, on empêchait les neutres de pouvoir se ravitailler eux-mêmes. On remédia à ce danger, en provoquant dans les pays neutres la formation, sous la direction plus ou moins directe des gouvernements, de sociétés, auxquelles les marchandises devaient être exclusivement envoyées et qui, se chargeant de les répartir entre les détaillants nationaux, s'engageaient à ne pas les envoyer en pays ennemis. C'est ainsi que furent créés en 1915, en Suisse, à Berne, la *Société de surveillance économique* et en 1914, aux Pays-Bas, le *Trust néerlandais d'outre-mer* (*Nederland Oversea Trust*) ; le 21 mars 1916, la France signa un accord avec la chambre de commerce de Copen-

hague et la chambre de l'industrie danoise, aux termes duquel ces chambres s'obligèrent à ne pas réexporter les marchandises françaises, parvenues, dans les pays ennemis (Journal officiel du 21 mars 1916). Un autre moyen consiste à limiter les importations chez les neutres voisins des belligérants au montant approximatif de la quantité des marchandises qu'ils recevaient en temps de paix : c'est ce qu'on appela la pratique du « contingentement ».

1064^b. — D'autre part, il a paru aux gouvernements alliés que, pour lutter efficacement contre l'Allemagne et ses associés, ils devaient mettre en concordance, en adoptant certains principes communs, leurs lois et règlements concernant l'interdiction du commerce avec l'ennemi. Des représentants de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, du Japon, du Portugal, de la Russie et de la Serbie se sont donc, du 14 au 17 juin 1916, réunis, à Paris, dans une Conférence économique, et celle-ci, sur le point en question, a décidé que « les Alliés interdiront à leurs nationaux et à toute personne résidant sur leurs territoires tout commerce avec : 1^o les habitants des pays ennemis, quelle que soit leur nationalité ; 2^o les sujets ennemis, en quelque lieu que ces sujets résident ; 3^o les personnes, maisons de commerce et sociétés dont les affaires sont contrôlées en tout ou en partie par des sujets ennemis ou soumises à l'influence de l'ennemi, et qui seront inscrites sur une liste spéciale » (1). — C'est en exécution de cette résolution qu'à la date du 6 août 1916 le gouvernement français publia une première liste, qui devait être suivie de beaucoup d'autres (2), des personnes, maisons ou sociétés, de quelque nationalité qu'elles fussent et en quelque pays qu'elles résidassent, qu'il considérait comme ennemies ou comme jouant vis-à-vis de l'ennemi le rôle de personnes interposées, et avec lesquelles il était interdit aux commerçants établis sur le territoire français et aux commerçants français à l'étranger de passer des transactions commerciales. C'était une extension importante du décret du 27 septembre 1914 et de la loi du 4 avril 1915, puisque désormais le commerce se trouvait défendu non seulement avec des ennemis même en pays neutres ou alliés ou avec les habitants quelconques des pays ennemis, mais encore avec certains neutres fixés en pays neutres et même en pays alliés. Une pareille mesure ne faisait d'ailleurs que consacrer la décision prise par la Grande-Bretagne dans son act du 23 décembre 1915 sur le commerce avec l'ennemi et réalisée par une proclamation du 23 mai 1916. — Les listes successives qui, rendues par la Grande-Bretagne et par la France,

(1) V. le texte des résolutions de cette conférence dans Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. II, p. 153. — Comp. *Economic conference of the allied powers*, A. J., 1916, p. 845.

(2) V. le Journal officiel du 6 août 1916, p. 7052. — Une 12^e liste qui annule et remplace toutes les précédentes a été publiée dans le Journal officiel du 21 décembre 1918, p. 10949 ; cette dernière liste fut complétée par dix suppléments dont le 10^e fut publié au Journal officiel du 25 avril 1919, p. 4367.

mirent ainsi à l'index un grand nombre de commerçants de différents pays, furent qualifiées de « *Listes noires* ». — Leur institution souleva chez certains neutres, notamment aux Etats-Unis et dans l'Amérique du Sud, de vives protestations (1). On prétendit que ces listes portaient une atteinte illégitime au commerce et, d'une manière générale, aux droits des neutres. Il convient, toutefois, de remarquer qu'en réalité le principe des listes noires n'est pas autre chose qu'une application du droit certain qu'ont les gouvernements de dire à leurs sujets et à tous ceux qui se trouvent sous leur allégeance avec qui ils peuvent ou ne peuvent pas faire le commerce; par elles les droits des neutres ne se trouvaient pas directement atteints. — Au surplus, l'institution des listes noires se répandit rapidement dans les nombreux Etats belligérants. L'Italie l'admit par un décret du 8 août 1916. La Belgique, sans posséder personnellement des listes noires, déclara appliquer les listes interalliées. Le Japon, enfin, accepta de collaborer à l'établissement des listes interalliées, mais il n'en établit point pour lui. Les Etats-Unis eux-mêmes, après qu'ils fussent devenus belligérants, confectionnèrent aussi des listes noires : ils rendirent à cet effet une proclamation le 6 octobre 1917. Depuis 1918, les Comités interalliés de Washington, Londres et Paris firent paraître des listes *communes* aux puissances alliées. — L'Allemagne elle-même, avant la mesure prise par les Alliés, avait déjà dressé des listes d'industriels suisses et américains dont les usines fabriquaient du matériel de guerre pour le compte de ses ennemis, afin de priver ces usines de tout approvisionnement en charbon ou de les ruiner par des grèves ou des attentats. S'il n'a jamais publié de listes officielles, l'Empire allemand fit établir par ses légations en pays neutres des listes secrètes des personnalités avec lesquelles il ne fallait pas entretenir de relations (2). — Par décision des gouvernements alliés et associés, et conformément au décret français du 19 février 1919 (n° 1064¹), l'effet de toutes les listes noires, publiées ou non, a été déclaré suspendu à partir du 28 avril 1919, à minuit : il en résulte que l'échange des correspondances et les transactions commerciales sont redevenus libres, à partir de cette date, avec les maisons, personnes ou sociétés figurant sur ces listes. Les gouvernements alliés ou associés se sont toutefois réservé le droit de remettre en vigueur toutes les listes noires ou l'une d'entre elles si les circonstances l'exigent (Journal officiel du 28 avril 1919, p. 4413). — En France, une loi du 23 octobre 1919 a proclamé la cessation des

(1) Des notes furent échangées à ce sujet, notamment entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne les 26 juillet et 10 octobre 1916.

(2) V. Times du 14 août 1916 et Temps du 8 octobre 1916. — V. Clunet, *Lè commerce avec l'ennemi et les listes noires*, J. I. P., t. XLIII, p. 1505. — De Montmorency, *The Black List*, Société Grotius, t. III, p. 29. — Brown Scott, *The Black List of Great Britain and her Allies*, A. J., 1916, p. 832. — Comp. Cassin, *Revue de dr. intern. privé*, 1919, pp. 59 et s.

hostilités à partir de la date de sa promulgation (Journal officiel du 24, p. 11790).

1064⁷. — Le règlement des biens, droits et intérêts privés atteints par la guerre mondiale a fait l'objet de dispositions spéciales dans les traités de paix qui ont mis fin à cette guerre. Il y fut fait allusion dans les traités que les Empires centraux, et spécialement l'Allemagne, conclurent en 1918 à Brest-Litovsk et à Bucarest, avec la Russie et la Roumanie. Les traités de paix que les puissances alliées et associées imposèrent à leur tour aux Empires centraux s'en sont également occupés (V. traités de Versailles avec l'Allemagne du 28 juin 1919, art. 296 et s.; de Saint-Germain avec l'Autriche du 10 septembre 1919, art. 248 et s.; de Neuilly avec la Bulgarie du 27 novembre 1919, art. 176 et s.).

1064⁸. — Les relations épistolaires sont dans bien des cas le complément et le moyen des relations commerciales; dès lors qu'on admet l'interdiction du commerce avec l'ennemi, il semble bien qu'il faille défendre aussi la libre transmission des correspondances provenant d'un pays ennemi ou lui étant destinées. L'une des raisons qui s'opposent au commerce avec l'ennemi étant que par lui des divulgations peuvent se produire au détriment de la défense nationale, c'est à toute espèce de correspondances que doivent s'appliquer les mesures de défense ou de contrôle. Et, à cet égard, les atteintes au principe de l'inviolabilité de la correspondance postale ou télégraphique frapperont les neutres comme les belligérants : les particuliers neutres qui se trouvent sur le territoire d'un des belligérants ne pourront correspondre avec les sujets de l'autre nation en guerre (n° 1051¹), et les échanges de correspondances ne pourront s'effectuer entre un pays belligérant et un pays neutre, s'ils doivent avoir lieu par le territoire de l'autre belligérant. — Lors de la guerre mondiale de 1914, les relations postales et télégraphiques furent interrompues entre la France et les Etats ennemis, et des commissions de contrôle, établies dans les principaux centres et aux frontières, furent investies de la mission et du pouvoir d'arrêter toutes les lettres et tous les télégrammes, à destination d'un pays neutre, ou en provenant, dont le contenu serait préjudiciable aux intérêts français. Une note du gouvernement français du 10 août 1914 a déclaré suspendues toutes les relations postales avec l'Allemagne, le grand-duché de Luxembourg et l'Autriche-Hongrie (1). Le décret du 27 septembre 1914, qui a interdit tout commerce avec les sujets des Empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie ou les personnes y résidant, a été interprété en ce sens que le mot « commerce » y a été employé avec sa signification la plus large, c'est-à-dire en embrassant les relations de tout genre (Trib. cor. de Bayonne, 28 juillet 1915, J. I. P., t. XLIII, p. 900). Un décret du 2 août 1914 a défendu toute

(1) Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, p. 158,

importation de pigeons étrangers en France et tout mouvement de pigeons voyageurs à l'intérieur du territoire français ; dès la fin de juillet on procéda par les soins de la police et des autorités militaires à la suppression à terre de tous les postes de télégraphie sans fil et un arrêté du 15 août interdit l'emploi de la télégraphie sans fil à bord des bâtiments de commerce dans les eaux territoriales et les ports de France (1). — Une décision du Conseil des ministres de Turquie du 27 novembre 1914 a déclaré : « Les communications postales et télégraphiques avec les pays des Etats ennemis sont suspendues. Il ne pourra par conséquent pas être expédié de ces pays des lettres et des dépêches à destination de la Turquie et vice-versa. Sont également interdites les correspondances avec les pays ennemis par voie de transit » (2).

1065. — *Droit d'ester en justice*. — Certains auteurs (3) suspendent, pendant la guerre, l'exercice des actions judiciaires relatives à des contrats antérieurs. La jurisprudence anglaise est fortement fixée en ce sens (4). — Mais cette solution rigoureuse n'est-elle pas excessive ? L'exercice des actions judiciaires portées devant ses tribunaux ou devant les tribunaux de l'adversaire peut-il être nuisible à l'Etat belligérant, comme peuvent l'être les opérations commerciales ? Le commerce est interdit pour empêcher les approvisionnements, pour amener plus promptement la désignation du vainqueur et la fin de la lutte. Or l'exercice des actions judiciaires n'apporte pas les moyens de continuer la lutte, n'enlève pas non plus le pouvoir de résister. Ne faut-il pas, l'intérêt de l'Etat n'étant plus en jeu, se replacer sous l'empire du principe que les citoyens, à ce seul titre, ne sont pas ennemis et ne sont pas les sujets directs de la guerre ? — Mais, le jugement une fois obtenu, son exécution forcée, qui aurait pour résultat de faire passer aux mains du sujet de l'ennemi des valeurs qui pourraient être utilisées par lui aux fins de la guerre, sera nécessairement retardée jusqu'à la conclusion de la paix. — Le Règlement de la Haye du 18 octobre 1907, sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, décide, dans son article 23 h, introduit sur la proposition de l'Allemagne, qu'« il est interdit de déclarer éteints, suspendus ou non recevables en justice les droits et actions des nationaux de la partie adverse ». Cette disposition du règlement a-t-elle entendu condamner la thèse de la jurisprudence anglaise que la guerre empêche l'exercice des actions judiciaires par les sujets ennemis ? On l'admet généralement ; cette solution a toutefois été contestée : certains ont prétendu que l'ar-

(1) V. Paul Fauchille, *op. cit.*, t. I, pp. 75 et 87. — Pillet, R. D. I. P., t. XXIII, p. 210. — Valery, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 364 et s. — Comp. Moye, *Le droit des gens moderne*, 1920, p. 387.

(2) V. Paul Fauchille, *op. cit.*, t. I, p. 185.

(3) V. les auteurs indiqués au n° 1063.

(4) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, n° 57. — V. Oppenheim, *International law*, 2^e édit., t. II, § 100 a, p. 133.

ticle 23h n'avait rien à voir avec les droits des sujets ennemis en dehors de la sphère des opérations hostiles sur terre, qu'il réglait uniquement la conduite du commandant d'une armée d'invasion vis-à-vis des habitants du territoire dont il est l'occupant (1).

1065¹. — Quelle a été, à cet égard, la doctrine suivie par les belligérants au cours de la lutte mondiale de 1914-1919 ? Les belligérants ont en général apporté des restrictions à l'action judiciaire des sujets ennemis. — Ainsi, la Grande-Bretagne, conformément à sa jurisprudence antérieure, a refusé aux sujets d'une puissance belligérante le droit d'ester en justice devant ses tribunaux, mais elle a permis qu'ils fussent cités en justice comme défendeurs (ordre en conseil du 27 novembre 1914, art. 6) (2). — En Allemagne (ordonnance du 7 août 1914, arrêtés des 20 avril et 25 juin 1915, art. 23, et 203 du code proc. allemand, ordonnance du 16 décembre 1916, art. 3 et 4), les sujets ennemis ne peuvent, ni directement, ni par l'intermédiaire de leurs administrateurs, s'adresser aux tribunaux pour soutenir leurs intérêts ; ils peuvent théoriquement se défendre contre toute action judiciaire dirigée contre eux, mais pratiquement ils sont livrés à l'arbitraire, car, s'ils n'ont pas d'administrateur, ils peuvent être condamnés par défaut et, lorsqu'ils en ont un, il agit pour eux sans aucun contrôle de leur part (3). — C'est une règle analogue qui a été admise en Russie (avis du département de cassation du Sénat dirigeant, 9 février 1915, *Revue de droit intern. privé*, 1915-1916, p. 323). — En France, le décret du 27 septembre 1914 (art. 2) a prohibé comme contraire à l'ordre public tout acte ou contrat passé avec des sujets ennemis. Ce texte comporte-t-il interdiction pour eux d'ester en justice devant les tribunaux français ? La question est controversée en doctrine et en

(1) Comp. sur la question Charteris, *The juridical Review*, 1911, p. 307. — Cobbett, *Cases and opinions on international law*, t. II, p. 85. — Davis, A. J., 1908, p. 70, et *Elements of international law*, 3^e édit., p. 578, note 1. — Garner, A. J., 1919, pp. 25 et s. — Holland, *The laws of war on land*, 1908, p. 44, et *Interprétation de l'article 23h du règlement de la Haye*, R. D. I. P., t. XIX, p. 120. — Huberich, *The law relating to trading with the enemy*, 1918, p. 44. — Kohler, *Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht*, 1911, p. 384. — Oppenheim, *Die Zukunft des Völkerrechts*, 1911, p. 30. — Politis, *L'interprétation de l'article 23h du règlement de la Haye*, R. D. I. P., t. XVIII, p. 249. — Actes et documents de la conférence de la Haye, t. I, p. 101 ; t. III, pp. 25 et 131.

Contrairement à l'opinion générale des auteurs, le Foreign Office britannique, adoptant l'opinion de Davis (*op. et loc. cit.*), a, au mois de mars 1911, déclaré que l'article 23h du règlement de la Haye avait simplement pour effet d'interdire au chef d'une armée en campagne de chercher à terroriser les habitants du théâtre de la guerre en les privant des occasions qui existent pour eux d'obtenir la réparation à laquelle ils ont droit en matière de réclamations privées. Cette interprétation de l'article 23h paraît difficilement justifiable. — V. à cet égard Politis, *op. et loc. cit.*

(2) V. Cour suprême de justice, 19 janvier 1915, *Revue de dr. intern. privé*, 1915-1916, p. 87.

(3) V. Eccard, *Biens et intérêts français en Allemagne et en Alsace-Lorraine pendant la guerre*, 1917, pp. 135-147.

jurisprudence (1) ; on discute aussi si le séquestre peut plaider en justice pour les sujets ennemis dont il administre les biens (2). — En Italie, des décrets du 24 juin et du 25 novembre 1915 enlevèrent aux sujets austro-hongrois et ottomans, sauf à ceux de nationalité italienne ou non turque, le droit d'ester en justice ; aucune mesure ne fut prise dans ces décrets contre les sujets allemands à raison de la convention du 21 mai 1915 entre l'Allemagne et l'Italie (n° 1055³), mais des décrets du 18 juillet 1916 et du 18 janvier 1918 ont respectivement, indirectement ou expressément, étendu l'interdiction d'ester en justice aux sujets de l'Empire allemand ou y ayant leur résidence ou siège. Les sujets bulgares ont conservé la faculté d'agir en justice (3). — Aux Etats-Unis, d'après la loi sur le commerce avec l'ennemi du 6 octobre 1917 (section 7, b), pendant la durée de la guerre un ennemi ou un allié de l'ennemi ne peut intenter un procès ou une action de droit ou d'équité devant un tribunal des Etats-Unis, à moins qu'il n'ait été autorisé à continuer à faire des affaires aux Etats-Unis, mais il peut être poursuivi devant ce tribunal (4).

(1) Pour la négative, V. Barthélemy, J. I. P., t. XLIII, p. 1473 ; Clunet' Temps du 5 janvier 1915, et J. I. P., t. XLIII, p. 1089 ; Hirschland, J. I. P.' t. XLIV, p. 87 ; Paris, 20 avril 1916, Dalloz, *Rec. pér.*, 1916, 2, 108, et note Mérignhac. — Pour l'affirmative, V. Courtois, J. I. P., t. XLII, p. 599 ; Signorel, *Le statut français des sujets ennemis*, 1916, p. 104 ; Valery, R. D. I. P., *loc. cit.*, J. I. P., t. XLII, p. 1009, et Gazette du Palais du 20 mai 1916 ; trib. Marseille, 22 janvier 1915, *Le Droit* du 27 mai 1915 ; Alger, 22 juillet 1915, Gazette des Tribunaux du 10 septembre 1915 ; ord. du président du tribunal de la Seine, 18 mai 1916, J. I. P., t. XLIII, p. 1303. — Une doctrine intermédiaire soutient que l'accès des tribunaux français est interdit aux ennemis comme demandeurs, mais leur est ouvert comme défendeurs (Comp. Valery, J. I. P., t. XLII, p. 1021 ; Théry, J. I. P., t. XLIV, p. 480).

(2) V. Henry, *Les séquestres des biens austro-allemands*, Revue de dr. intern. privé, 1915-1916, p. 480).

(3) Pellizi, *Condition des sujets ennemis en Italie*, J. I. P., t. XLV, pp. 539 et 1082.

(4) V. Huberich, *op. cit.*, pp. 191 et s. — Sur le droit d'ester en justice des sujets ennemis pendant la guerre de 1914 d'après la doctrine et la pratique de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis, de la France, de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie et de l'Italie, V. spécialement, en dehors des ouvrages précédemment cités, Garner, *Treatment of enemy aliens*, A. J., 1919, pp. 22 et s. — V. aussi Mc Nair, *op. cit.*, pp. 26 et s.

LIVRE II

LA GUERRE TERRESTRE (I)

CHAPITRE PREMIER

THÉÂTRE DE LA GUERRE

1066. — C'est exclusivement le territoire des belligérants, c'est-à-dire toutes les dépendances contenues dans les limites des Etats belligérants, ainsi que les colonies relevant de leur souveraineté, qui peut

(1) V. Army war College of Washington (préparées par le colonel Glenn), *The rules of land warfare*, 1914. — Baty et Morgan, *War : its conduct and legal results*, 1915. — Berti, *De leggi della guerra terrestre*. — Billard de Saint-Laumer, *Du droit de la guerre sur terre d'après la conférence de la Haye de 1907*, 1910. — Boidin, *Les lois de la guerre et les deux conférences de la Haye*, 1908. — Bordwell, *The law of war between belligerents*, 1908. — Bonedron, *Le droit actuel de la guerre terrestre et les conférences de la Paix*, 1913. — Brucy, *Les traités et la réglementation du droit de la guerre*, 1917. — Carpentier, *Les lois de la guerre continentale* (publication de la section historique du grand Etat-major allemand,) 2^e édit., 1916. — Champcommunal, *Les lois de la guerre sur terre*, 1915. — Cobbett, *Cases and opinions on international law and various points of english law connected therewith (war, neutrality)*, 1913. — Davis, *Les Instructions du D^r Lieber pour le gouvernement des armées sur le champ de bataille*, A. J., 1907, p. 13 ; *The amelioration of the rules of war on land*. A. J., 1908, p. 63. — Dupuis, *Le droit de la guerre continentale d'après les théories de l'Etat-major allemand*, Correspondant, 10 juin 1907. — Edmonds et Oppenheim, *Land warfare*. — Endres, *Die völkerrechtlichen Grundsätze der Kriegführung zu Lande und zur See*, 1909. — Gabiat, *La guerre continentale*, 1891. — Gasca, *Le leggi della guerra*, 1914. — Gemma, *Il rapporto di belligeranza studiato nei suoi caratteri differenziali*, 1901. — Guelle, *Précis des lois de la guerre*, 1884. — Higgin, *The Hague conference and other international conferences concerning the laws and usages of war*, 1904. — Holland, *The laws and customs of war on land*, 1904 ; *The laws of war on land*, 1908. — Hetzel, *Die Humanisirung des Krieges in den letzten hundert Jahren*, 1891. — Jacomet, *Les lois de la guerre continentale* (publiées sous la direction de la section historique de l'Etat-major de l'armée française), 1913. — Kleen, *Kriegets lagar*, 1909. — De Laveleye, *Les actes de la conférence de Bruxelles*. — Leech, *Manual of the law and usages of war on land*, 1906. — Lefebvre, *Le droit des gens moderne dans la guerre continentale*, 1886. — Lioux, *Le droit de la belligérance dans les dernières guerres continentales*, 1910. — Longuet, *Le droit actuel de la guerre terrestre. Son application dans les conflits les plus récents*, 1900. — Lucas, *La conférence internationale de Bruxelles sur les lois et coutumes de la guerre*. — Lieutenant Lucas, *Manuel de droit international à l'usage des officiers*, 1913. — Mechelyak, *La convention de la Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, d'après les actes et documents des conférences de Bruxelles de 1874 et de la Haye de 1899 et de 1907*, 1916. — Mérignhac, *Les lois et coutumes de la guerre sur terre*, 1903 ; *Les pratiques anglaises dans la guerre terrestre*, R. D. I. P., t. VIII, p. 93 ; *Les*

être le théâtre des hostilités. — Le territoire des neutres doit être au contraire respecté. C'est là un devoir pour les nations en lutte. Bien mieux, les Etats neutres sont tenus de faire respecter leur terri-

théories du grand Etat-major allemand sur les lois de la guerre continentale, R. D. I. P., t. XIV, p. 197. — Mountague-Bernard, *Laws of war*. — Nippold, *Die zweite Friedenskonferenz : das Kriegsrecht*, 1911. — Nys, *Origines du droit international*, 1894. — Van Oordt, *Politique et règles de la guerre* (en néerlandais), 1911-1912; *Manuel pour l'enseignement des officiers de l'armée dans les règles à observer par les belligérants et les neutres* (en néerlandais), 1919. — Pillet, *Le droit de la guerre, 1892-1894; Les lois actuelles de la guerre, 2^e édit.*, 1911. — Den Beer Portugael *Droit de guerre et de neutralité* (en néerlandais), 1900; *Droit de guerre et de neutralité sur la base de la conférence de Genève de 1906 et des deux conférences de la Paix de la Haye* (en néerlandais), 1907. — Pohl, *Deutsches Landkriegrecht*, 1914. — Renault, *La guerre et le droit des gens au XX^e siècle*, R. D. I. P., t. XXI, p. 468. — Rivier, *Les lois de la guerre sur terre*, R. D. I., t. XIII, p. 79. — Roszkowski, *Droit actuel de la guerre sur terre*. — Rouard de Card, *La guerre continentale*. — Spaight, *War rights on land*, 1911. — Stolze, *Völkerrecht und Landkrieg*, 1915. — Stowell et Munro, *International cases, arbitrations and incidents illustrative of international law as practised by independent States; war and neutrality*, 1916. — Strupp, *Das internationale Landkriegsrecht*, 1914. — Verraes, *Les lois de la guerre et de la neutralité*, 1906. — Westlake, *Etude sur les principes du droit international*, 1895, pp. 257 et s.; *International law : War*, 1907. — X., *Manuel (français) de droit international à l'usage des officiers de l'armée de terre*, 3^e édit., 1884. — X., *Rules of land warfare*, 1914 (Washington). — Zorn, *Das Kriegsrecht zur Lande in seiner neuesten Gestaltung*, 1906.

OUVRAGES PARTICULIERS A CERTAINES GUERRES. — **GUERRES DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE.** — Basdevant, *La Révolution française et le droit de la guerre continentale*, 1901.

GUERRES DU PREMIER EMPIRE. — Mougnot, *Des pratiques de la guerre continentale durant le Premier Empire*, 1903.

GUERRE AUSTRO-PRUSSIENNE (1866). — Schenk, *Erfahrungenaus dem Kriege von 1866*.

GUERRE FRANCO-PRUSSIENNE (1870-1871). — Bluntschli, *Das moderne Völkerrecht in deutsch-französischen Kriege*, 1870. — Brenet, *La France et l'Allemagne devant le droit international pendant les opérations militaires de la guerre de 1870-1871*, 1902. — Dahn, *Der deutsch-französische Krieg und das Völkerrecht, 1871-72*. — Gigout, *Les principales violations du droit des gens commises par les armées allemandes pendant la campagne de 1870-1871*, 1900. — Halschner, *Der deutsch-französische Krieg*, 1872. — G. Rolin-Jaequemyns, *La guerre actuelle*, R. D. I., t. II, p. 643; t. III, p. 288; t. IV, p. 481. — Rousset, *Histoire de la guerre franco-allemande*. — Singlair, *Der deutsch-französische Krieg*, 1873. — Sorel, *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*.

GUERRE D'ORIENT (1877-1878). — F. de Martens, *La guerre d'Orient et la conférence de Bruxelles* (en russe), 1878 (publié en français en 1901 sous le titre : *La paix et la guerre*).

GUERRE CHILO-PÉRUVIENNE (1879). — Pradier-Fodéré, *La guerre du Pacifique*, R. D. I., t. XVI, p. 510.

GUERRE FRANCO-MALGACHE (1894). — Dubois, *La France à Madagascar*, R. D. I., t. XXVIII, pp. 470 et 617. — Paul Fauchille, *Le conflit entre la France et Madagascar*, R. D. I., t. II, pp. 150 et s.; t. III, pp. 55 et s.; t. IV, pp. 228 et s.

GUERRE SINO-JAPONAISE (1894-1895). — Alberti, *La guerra sino-giapanesa (1894-1895)*, 1905. — Nagao Ariga, *La guerre sino-japonaise au point de vue du droit international*, 1896.

GUERRE ITALO-ABYSSINE (1895-1896). — Gastonnet des Fosses, *Les Italiens en Abyssinie*. — Despagne, *Le conflit entre l'Italie et l'Abysinie*, R. D. I. P.,

toire : il peut donc y avoir chez eux une mobilisation de troupes afin d'éviter que leur sol serve de base d'opérations (V. n° 1450). — Telle est, du moins, la notion actuellement admise. Autrefois, on autorisait

t. IV, pp. 5 et s. — Fedozzi, *Le droit international et les récentes hostilités italo-abyssines*, R. D. I., t. XXVIII, pp. 580 et s., et t. XXIX, pp. 49 et s.

GUERRE GRÉCO-TURQUE (1897). — Politis, *La guerre gréco-turque*, R. D. I. P., t. IV, pp. 504 et 680 ; t. V, pp. 110 et 451. — X., *La guerre de 1897*, R. D. I., t. XXX, pp. 25, 324 et 546.

GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE (1898). — Benton, *International law and diplomacy of the spanish-american war*, 1908. — Le Fur, *La guerre hispano-américaine*, R. D. I. P., t. V, pp. 625 et 749 ; t. VI, pp. 55, 196, 430 et 572. — Lebrand, *La guerre hispano-américaine et le droit des gens*, 1904. — Morris, *The american war with Spain*, 1899.

GUERRE ANGLO-BOËR (1899-1900). — Baty, *International law in South Africa*, 1900. — Conan-Doyle, *La guerre dans l'Afrique australe*, 1902. — Cunliffe, *History of Boer war to occupation Bloemfontein*, 1904. — Despagnet, *La guerre Sud-africaine au point de vue du droit international*, 1902, et R. D. I. P., t. VII, pp. 84, 276, 655 et 764 ; t. VIII, pp. 157 et 603 ; t. IX, pp. 129 et 629. — De Louter, *La guerre Sud-africaine*, R. D. I., 2^e série, t. III, p. 467. — Westlake, *The Transvaal war*, 1899.

GUERRE RUSSO-JAPONAISE (1904-1905). — Nagao Ariga, *La guerre russo-japonaise au point de vue continental et le droit international*, 1908. — Asakawa, *The russo-japanese conflict, its causes and issues*, 1904. — Carpi, *La guerra russo-giapponese*, 1906. — Hershey, *The international law and diplomacy of the russo-japanese war*, 1906. — Kambe, *Russ-Japanische Krieg*, 1906. — Lawrence, *War and neutrality in the Far East*, 2^e édit., 1904. — De Lewal, *Questions de droit soulevées par la guerre russo-japonaise*, 1906. — Meurer, *Der russisch-japanische Krieg in seinem Rückwirkungen auf dem Weltfrieden*, 1905. — Nagaoka, *La guerre russo-japonaise et le droit international*, R. D. I., 2^e série, t. VI, p. 461. — Général Niox, *La guerre russo-japonaise*, 1906. — Pinon, *Origine et résultats de la guerre russo-japonaise*, 1906. — Rey, *La guerre russo-japonaise*, R. D. I. P., t. XII, p. 215 ; t. XIII, pp. 336 et 588 ; t. XIV, p. 302 ; t. XV, p. 146 ; t. XVI, p. 481 ; t. XVII, pp. 63 et 630, et tirage à part, 1911. — Robin, *La guerre russo-japonaise*, R. D. I. P., t. XXIII, p. 302. — Smith et Sibley, *International law as interpreted during the russo-japanese war*, 2^e édit., 1907. — Takahashi, *International law applied to the russo-japanese*, 1908. — Wegmann, *Der estasiastische Krieg und Völkerrecht*, 1905.

GUERRE ITALO-TURQUE (1911-1912). — Barelay, *The turco-italian war and its problems*, 1912. — Coquet, *La guerre italo-turque*, R. D. I. P., t. XIX, p. 370 ; t. XX, pp. 243, 510 et 605 ; t. XXI, pp. 105 et 245. — Pénchinat, *Application des principes internationaux dans la conduite de la guerre italo-turque*, 1914. — Den Beer Portugal. *Le droit des gens en marche vers la paix et la guerre de Tripoli*, 1912. — Rapisardi-Mirabelli, *La guerre italo-turque et le droit des gens*, R. D. I., 2^e série, t. XIV, pp. 159 et 411 ; t. XV, pp. 85, 523 et 649.

GUERRES BALKANAIQUES (1911-1913). — Dotation Carnegie pour la paix internationale, *Enquête dans les Balkans. Rapport présenté par les membres de la Commission d'enquête*, 1914. — Strupp, *Geschichte des Balkankrieges von Beginn der Londoner Konferenzen bis zum Frieden von Bukarest*, Zeitschrift für Völkerrecht, t. VII.

GUERRE MONDIALE DE 1914-1919. — Paul Fauchille, *La guerre de 1914. Recueil de documents intéressant le droit international*, t. 1 et s. ; *Les attentats allemands contre les biens et les personnes en Belgique et en France, d'après les rapports des Commissions d'enquête officielles (août 1914-mai 1915)*, R. D. I. P., t. XXII, pp. 249-411. — Gauvain, *Les origines de la guerre européenne*, 1916. — Hanotaux, *Histoire de la guerre de 1914*. — Maccas, *Les évènements allemands*,

le passage des troupes d'un belligérant sur le territoire d'un Etat neutre pour attaquer l'ennemi et on justifiait l'occupation du territoire neutre par le droit de nécessité (1). Même au XIX^e siècle, on peut citer des cas où exceptionnellement le territoire d'un pays tiers a été utilisé par les belligérants. En 1814, les Alliés traversèrent le territoire de la Suisse ; en 1859, la Saxe et la Bavière permirent à l'Autriche de faire passer des troupes par leur territoire ; la Roumanie fit de même en 1877 vis-à-vis de la Russie (n° 1460) (2). Au XX^e siècle, en 1914, l'Allemagne émit la prétention, pour attaquer la France, de faire passer ses troupes par le Luxembourg et par la Belgique : elle mit sa prétention à exécution. Elle viola aussi la neutralité du Congo comme elle avait violé celle de la Belgique (V. Livre gris sur le Congo belge, mars 1919). — Le 3 septembre 1914, les Japonais, en guerre avec l'Allemagne, pour attaquer Tsingtao, dans le territoire chinois concédé à bail aux Allemands en 1898, débarquèrent leurs troupes à Lungkow, sur une partie de la Chine située à 150 milles au nord de Tsingtao, et, afin d'atteindre la région concédée à bail à l'Allemagne, ils les firent passer à travers le sol de l'Empire chinois, alors neutre. Les forces britanniques, qui coopérèrent avec les Japonais dans l'attaque, débarquèrent au contraire le 23, dans la baie de Laoshan, sur le territoire même cédé à bail à l'Allemagne. — Les articles 16 et 17 du pacte de la Société des Nations, adopté le 28 avril 1919 par la conférence de la Paix de Paris, prévoyant qu'un membre de la Société ou un Etat étranger à celle-ci recourt à la guerre contrairement aux stipulations du pacte, déclarent que les membres de la Société pourront agir militairement contre l'Etat rebelle et « prendront les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société ». Mais il faut remarquer que, dans ce cas, le territoire sur lequel le passage des troupes est

1915. — Muller-Meiningen, *Der Weltkrieg 1914-1915 und der Zusammenbruch des Völkerrechts*, 1916. — Notionb, *Les Barbares en Belgique*, 1915. — Nys, *L'occupation de guerre (en Belgique)*, 1919. — Phillipson, *International law and the great war*, 1919. — Pillet, *La guerre actuelle et le droit des gens*, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 5, 203 et 423. — Roches, *Manuel des origines de la guerre*, 1919. — Schücking, *Die völkerrechtliche Lehre des Weltkrieges*, 1918. — Brown Scott, *Diplomatic documents relating to the outbreak of the european war*, 1916 ; *A survey of international relations between United States and Germany, 1914-1917*, 1917. — Stowell, *The diplomacy of the war of 1914. The beginnings of the war*, 1915. — Tonnies, *Weltkrieg und Völkerrecht*, 1917. — Wampach, *Le dossier de la guerre*, 1915. — Waxweiler, *La Belgique neutre et loyale*, 1915. — V. aussi Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne*, 1920. — Comp. Ruysen, *De la guerre au droit*, 1920.

(1) Grotius, *De jure belli ac pacis*, lib. II, cap. II, § 10 et cap. III, § 13. — Vattel, *Droit des gens*, liv. III, chap. VII, § 119.

(2) Sur l'attitude de l'Angleterre lors de la guerre italo-abyssine de 1895-1896, V. Despagnet, R. D. I. P., t. IV, p. 54.

reconnu possible pour l'accomplissement des mesures de police internationale est en réalité le territoire d'un Etat *allié*.

1066¹. — Un belligérant est toutefois en droit d'attaquer les forces militaires de son adversaire partout où il peut les rencontrer, même en dehors du territoire ou des eaux territoriales de celui-ci : s'il n'en était ainsi, l'équilibre serait détruit entre les belligérants. Le territoire ou les ports d'un Etat qui a déclaré sa neutralité pourront donc servir de théâtre à la guerre, s'ils ont été occupés ou utilisés dans un but belliqueux par l'un des pays en lutte : quand un des belligérants a par ses forces ou ses autorités accompli des actes d'hostilité dans un territoire neutre, l'autre belligérant se trouve autorisé à y faire lui-même des opérations de guerre. En définitive, il n'y a plus alors une neutralité véritable, il n'y a plus qu'une prétendue neutralité ; la succession des actes d'hostilité effectués par les forces ou les autorités ennemies a enlevé *de facto* au territoire le bénéfice de la neutralité. — Ainsi, pendant la guerre russo-japonaise de 1904-1905, les combats entre la Russie et le Japon eurent pour théâtre : 1° le territoire de la Corée, Etat indépendant qui avait déclaré sa neutralité, et que des troupes japonaises occupèrent ; 2° la Mandchourie, qui appartenait à la Chine, dont la neutralité était certaine, et que la Russie occupait ; 3° un territoire cédé à bail par la Chine à la Russie, Port-Arthur, et la presqu'île de Liao-Toung ; 4° des concessions étrangères situées sur le territoire de la Chine et de la Corée, Niou-Tchang, Fousan, Gensan, Tchemoulpo. Sur la demande des Etats-Unis d'Amérique et d'autres puissances étrangères, le Japon déclara qu'il respecterait, aussi longtemps que son adversaire, la neutralité de la Chine dans toutes les parties du territoire chinois, en dehors des régions occupées par la Russie (1). A raison des actes d'hostilité russo-japonais commis en territoire chinois dans la péninsule de Liao-Toung, la Chine, demeurée neutre, avait, de concert avec les deux Etats en guerre, délimité le théâtre de la guerre sur cette partie de son territoire. — Elle fit de même, en 1914, lorsque des forces japonaises et britanniques entreprirent des préparatifs militaires près de la baie de Kiaochow et de Laichow pour combattre les Allemands dans le territoire que ceux-ci avaient à bail depuis 1898 : elle fixa une zone de guerre pour servir de théâtre aux opérations militaires, et déclara qu'elle ne serait point responsable, en sa qualité d'Etat neutre, des actes d'hostilité concernant Lungkow et Laichow et les localités adjacentes à la baie de Kiaochow (2). — Les Italiens, pendant leur guerre de 1911-1912 contre la Turquie, n'ont-ils pas porté les hostilités sur un territoire neutre (français) en bombardant Cheik-Saïd ? La question peut être discutée :

(1) V. Rey, R. D. I. P., t. XV, pp. 150 et s. — Nagao Ariga, *La guerre russo-japonaise au point de vue continental*, pp. 45, 61 et 505.

(2) V. Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne*, 1920, chap. II, § 7. — V. aussi Exposé des revendications de la Chine devant la Conférence des préliminaires de paix de Paris, février 1919, pp. 11 et s.

la France a sur Cheik-Saïd des titres très sérieux, mais elle avait laissé les Turcs s'y installer (1). — La livraison qu'en 1916, pendant la guerre de 1914-1919, le Roi de Grèce Constantin fit aux Bulgares du fort de Ruppel devait permettre à la France et à ses alliés, adversaires de la Bulgarie, de transporter le théâtre des hostilités dans cette région de la Grèce, bien que celle-ci eût proclamé sa neutralité. — L'occupation par les Alliés du territoire grec de Salonique autorisait également leurs ennemis à procéder dans ce territoire à des opérations belliqueuses. — Le territoire de la Belgique neutre, après qu'il eût été violé par l'Allemagne, devint un des théâtres de la guerre mondiale : en résistant par les armes à l'atteinte portée à sa neutralité, la Belgique était devenue en réalité une ennemie de l'Allemagne (2). — Le Luxembourg, trop faible pour se défendre, n'opposa à l'invasion allemande qu'une simple protestation verbale : la France et ses alliés eussent été en droit de porter les hostilités dans ce pays que l'Allemagne occupa militairement pendant toute la durée de la guerre et où elle procéda à des réquisitions nombreuses (3). Quand au mois d'octobre 1918 les victoires de la France et de ses alliés amenèrent la retraite des Allemands de la France et de la Belgique vers l'Allemagne, la grande-duchesse de Luxembourg, redoutant que cette retraite ne mît aux prises les adversaires sur son territoire, fit une démarche près du Saint-Siège afin d'obtenir de celui-ci qu'il intervînt auprès du gouvernement allemand pour lui demander l'évacuation du grand-duché et auprès des puissances de l'Entente pour réclamer d'elles le respect de la neutralité luxembourgeoise (4).

1066^b. — Il y a certaines parties de l'Empire ottoman qui, comme la Crète, Samos, les Sporades, le Liban, l'île de Camaran, bénéficient d'une certaine autonomie ou qui, comme l'Égypte et l'île de Chypre, sont entièrement placées sous le contrôle d'une puissance étrangère (Grande-Bretagne). La condition spéciale de ces territoires n'équivaut-elle pas, lors d'une guerre où la Turquie est puissance belligérante, à une véritable neutralité ? Le problème s'est posé nettement dans la pratique lors de la guerre que la Turquie a eu à soutenir contre l'Italie en 1911-1912 (5). — On peut admettre que, pour les régions occupées et administrées par une puissance étrangère, il faut considérer le lien *réel* avec cette puissance, et non le lien *nominal* qui les unit à l'Etat

(1) V. Coquet, R. D. I. P., t. XX, p. 258.

(2) Comp. Mæterlinck, J. I. P., t. XLVI, p. 711. — De Vischer, Société Grotius, t. II, p. 93.

(3) On ne saurait dire qu'en ne s'opposant pas par la force à l'invasion allemande le Luxembourg ait consenti à cette invasion et qu'ayant ainsi lié partie avec l'Allemagne il soit devenu réellement son allié. Un pareil raisonnement ne tiendrait pas compte de la protestation verbale émise par le grand-duché et de son état de faiblesse qui lui interdisait toute résistance.

(4) V. dépêche de Lausanne du 23 octobre 1918, au journal La Nation belge.

(5) V. Kebedgy, *Les îles de la mer Egée occupées par les Italiens*, R. D. I. P., t. XX, p. 177.

dont elles constituent des parties territoriales : elles doivent donc bénéficier de la neutralité de la puissance qui les occupe et les administre. Lors de la guerre de 1911-1912, Chypre et l'Égypte, étant réputées dépendre de la Grande-Bretagne, furent tenues pour neutres et non pas pour belligérantes (1) ; en 1914, la Grande-Bretagne étant belligérante contre la Turquie, Chypre et l'Égypte prirent place dans le conflit parmi les puissances belligérantes avec l'Angleterre et non pas avec la Turquie (2). — Pour les pays jouissant d'une autonomie, leur condition doit, semble-t-il, dépendre du caractère plus ou moins étendu de l'autonomie (3).

1066³. — Des portions de territoire peuvent, par des traités généraux ou par des traités particuliers, être neutralisés d'une manière permanente, de sorte qu'en cas de guerre où est engagé l'Etat dont elles dépendent elles doivent être soustraites aux opérations militaires. Ainsi, les provinces françaises de Chablais et de Faucigny et le territoire de la Savoie au nord d'Ugine ont été neutralisés par l'article 92 de l'acte du Congrès de Vienne de 1815 : l'article 435 du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne a soumis ces pays à une réglementation nouvelle (n° 368). De même, les îles de Corfou et de Paxo en vertu du traité de Londres du 29 mars 1864 (n° 369). La convention de Stockholm du 26 octobre 1905 entre la Suède et la Norvège a également neutralisé une bande de territoire entre les deux pays (n° 369').

1066⁴. — Par une entente spéciale entre eux, des belligérants peuvent localiser les hostilités à certaines parties de leur territoire. Il n'y a là qu'une application du droit de souveraineté des Etats. L'article 11 du traité de Berlin du 26 février 1885 a prévu la possibilité de conférer la neutralité aux territoires du bassin conventionnel du Congo en cas de guerre entre les Etats ayant sur eux un droit de souveraineté ou de protectorat. Lors de la guerre de 1914-1919, l'Allemagne s'efforça, en se prévalant de cet article, d'obtenir la neutralisation des colonies allemandes, anglaises, belges et françaises en Afrique pour les soustraire à toutes hostilités, mais ses démarches se heurtèrent à l'opposition de ses ennemis ; elle viola, d'ailleurs, elle-même la neutralité du Congo (4).

Ne peut-on pas concevoir la localisation conventionnelle du théâtre de la guerre par un accord tacite entre l'un des belligérants et les Etats neutres ? Lors de la guerre italo-turque de 1911, les Italiens ont res-

(1) Une conséquence de ce fait a été, au point de vue maritime, que l'Italie n'a pu exercer le droit de prise sur des navires cyprotes, même naviguant sous pavillon turc. C'est ce qu'a jugé la commission des prises italienne dans l'affaire du navire *Taxiarchis* (Coquet, R. D. I. P., t. XX, p. 510, note 1).

(2) V. R. D. I. P., t. XXI, pp. 510 et 512.

(3) V. Coquet, R. D. I. P., t. XX, p. 262.

(4) V. R. D. I. P., t. XXIII, p. 479. — Livre gris belge sur le Congo, mars 1919. — V. aussi Hawkin, *The Belgian proposal to neutralise Central Africa during the war*, Société Grotius, t. I, p. 67.

pecté le territoire européen de la Turquie pour donner satisfaction aux désirs des grandes puissances neutres et calmer leurs inquiétudes de voir la lutte entre l'Italie et la Turquie dégénérer en conflagration européenne. Il y a eu là de la part de l'Italie un acte de courtoisie et d'opportunité politique; il semble difficile d'admettre que les neutres, pour sauvegarder leurs intérêts, puissent légalement obliger les belligérants à ne pas se battre dans un rayon déterminé de leur territoire (1).

1066³. — En fait, que faut-il entendre exactement par « théâtre de la guerre » ? A cet égard, une difficulté s'est élevée dans le courant de l'année 1915 entre l'Allemagne et le Luxembourg, dont le territoire avait été envahi et occupé dès le 2 août 1914 par les troupes germaniques soi-disant pour assurer contre l'attaque éventuelle d'une armée française l'exploitation des voies ferrées luxembourgeoises affermées à l'Empire allemand. Le 23 juin 1915, le quartier général allemand fit savoir au gouvernement luxembourgeois que le Luxembourg devait être traité non pas seulement comme territoire étranger occupé, mais encore comme « théâtre de la guerre ». Le 2 juillet, M. Eyschen, ministre d'Etat luxembourgeois, protesta contre cette manière de voir : il soutint qu'on ne devait entendre par théâtre de la guerre que les territoires où se déroulent les opérations militaires et que cette qualification ne pouvait s'appliquer à une région, comme le Luxembourg, se trouvant à une grande distance du front et occupée uniquement en vue de la protection des voies ferrées. L'Allemagne persista dans sa décision (2).

(1) V. Coquet, R. D. I. P., t. XX, p. 274.

(2) Celle-ci s'expliquait par le désir de l'Allemagne de pouvoir appliquer dans le grand-duché les textes du code militaire allemand et ainsi de punir avec la dernière rigueur les faits qualifiés d'espionnage et de trahison : les auteurs allemands affirment, en effet, dans leurs commentaires, que les lois martiales ne contiennent aucune disposition permettant de punir un étranger du chef de trahison non commise sur le théâtre de la guerre. — V. Livre gris luxembourgeois, 1919, pp. xviii, 39 et s.

CHAPITRE II

LA FORCE ARMÉE DES ÉTATS BELLIGÉRANTS (1)

1067. — Au XIX^e siècle, l'opinion publique, les théoriciens du droit international, comme les gouvernements des États civilisés, admettent que la guerre est exclusivement une lutte entre les États et que les actes d'hostilité doivent être commis seulement par et contre les forces militaires des États belligérants, non pas par et contre les sujets paisibles et non armés de ces États. — De là, une distinction importante entre ceux qui peuvent participer plus ou moins aux hostilités et ceux qui ne peuvent pas y être mêlés. On dit souvent à ce point de vue que dans tout État en guerre il y a des *combattants* et des *non-combattants* (2) : les premiers, qui constituent les forces militaires de l'État, ont droit, en cas de capture par l'ennemi, au traitement des prisonniers de guerre ; les seconds, qui comprennent la masse des habitants paisibles, s'ils sont pris les armes à la main, sont traités, par l'État qui les capture, selon les nécessités que lui impose le soin de sa propre défense. Cette distinction a passionné les esprits en 1870 et a suscité une vive controverse à la conférence tenue à Bruxelles en juillet-août 1874.

Mais on donne aussi en droit international à la distinction des combattants et des non-combattants une portée un peu différente. Laissant de côté les habitants paisibles tenus en dehors des hostilités, qu'on considère comme des non-belligérants, on ne l'applique qu'aux forces militaires des États, qui seules peuvent avoir la qualité de belligérants. Les individus qui font partie de ces forces ne sont pas tous, en effet, dans une situation identique. Une séparation peut être faite parmi eux. Les forces armées se composent en réalité elles-mêmes de *combattants* et de *non-combattants*. Les combattants sont ceux qui prennent une part active et directe dans les opérations de guerre. Les non-combattants sont ceux qui ne participent pas directement à la lutte et ne doivent pas être attaqués personnellement. C'est cette distinction (3) que consacrent les articles 3 des Règlements de la

(1) V. Bressonnet, *De la qualité de belligérant dans la guerre continentale*, 1902. — Grenander, *Des conditions nécessaires suivant le droit des gens pour avoir en guerre le droit d'être considéré et traité comme soldat*, *Revue pratique*, 1881, p. 471. — Mailler, *De la distinction des combattants et non combattants comme base du droit de guerre*, 1916.

(2) V. Hall, *International law*, 7^e édit., § 127, p. 413. — Mérignhac, *Traité de droit public international*, 3^e partie, t. I, p. 138.

(3) V. à cet égard Rey, *R. D. I. P.*, t. XVI, p. 502. — Rivier, *Principes du droit des gens*, t. II, p. 248.

Haye des 29 juillet 1899 et 18 octobre 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, car ils disent expressément : « Les forces armées des parties belligérantes peuvent se composer de combattants et de non-combattants. En cas de capture par l'ennemi, les uns et les autres ont droit au traitement des prisonniers de guerre ». C'est elle que nous adopterons ici.

Précisons, en tenant compte des divers aspects indiqués, quels sont les combattants et les non-combattants des forces armées des belligérants.

Dans ce système, une sous-distinction doit toutefois être faite entre les non-combattants. Si certains entrent véritablement dans la composition des armées et en font directement partie, d'autres ne dépendent des forces militaires que parce qu'ils y sont simplement attachés en fait, les accompagnent ou les suivent : les articles 13 des Règlements de la Haye de 1899 et de 1907 font allusion à ces situations. Les premiers sont ceux qui appartiennent à diverses branches de l'administration militaire : ils portent un uniforme, et sont pour la plupart armés, mais ils n'ont le droit de faire usage de leurs armes que pour leur défense personnelle ; s'ils sont capturés par l'ennemi, ils peuvent, comme conséquence normale de leur capture, à l'exception de certains d'entre eux spécialement protégés, être faits prisonniers de guerre. Les seconds ne sont pas des militaires des armées belligérantes et sont admis à assister aux opérations par intérêt professionnel ou dans un but de lucre : en général, ils ne sont point armés et ne portent point d'uniforme, mais ils doivent être pourvus d'un signe distinctif et d'une autorisation spéciale du commandant en chef ; le traitement de prisonniers de guerre auquel ils ont droit est pour eux un minimum de garanties qu'ils peuvent attendre de l'ennemi, car ils peuvent être remis en liberté si cette mesure ne paraît pas dangereuse au belligérant qui les a fait prisonniers.

SECTION I. — Les combattants

1068. — ARMÉE RÉGULIÈRE. — Sous la dénomination de combattants il faut comprendre en premier lieu les membres de l'armée régulière, c'est-à-dire tous les hommes appelés sous les drapeaux en vertu d'une disposition de la loi. Il n'y a pas à distinguer ici entre les hommes de l'armée active, ceux de la réserve ou *landwehr*, ceux de l'armée territoriale, ou de la garde nationale, ou du *landsturm* (selon les législations). — Il n'y a pas à distinguer non plus suivant qu'il s'agit de troupes blanches ou de couleur, tirées de la métropole ou des colonies ; (V. n° 1083).

Pour les hommes de l'armée régulière, leur qualité de combattants est évidente, éclatante ; elle ressort à tous les yeux de l'organisation

hiérarchique, de la dépendance envers les commandants d'armée, de l'uniforme, etc. (1).

1069. — CORPS AUXILIAIRES. — On doit ranger aussi parmi les combattants les corps auxiliaires, quelles que soient leurs dénominations : *corps francs, francs-tireurs, guerrillas, éclaireurs*, etc. — Mais ces corps auxiliaires ne doivent-ils pas remplir certaines conditions pour être reconnus belligérants, c'est-à-dire pour avoir le droit de commettre légitimement des *actes de guerre*, et pour, en cas de capture, être respectés comme et en qualité de prisonniers de guerre, au lieu d'être déferés à une cour martiale et jugés comme criminels ? — Evidemment oui : les hommes de ces corps auxiliaires doivent pouvoir être distingués des voleurs, pillards et bandits.

Ces conditions sont indiquées dans l'article 9 de la Déclaration de Bruxelles, dans l'article 2 du Manuel d'Oxford, 1880, et dans l'article 81 des Instructions américaines. — Les articles 1 des Règlements de la Haye de 1899 et de 1907, sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, les déterminent en ces termes : « Les lois, les droits et les devoirs de la guerre ne s'appliquent pas seulement à l'armée, mais encore aux milices et aux corps de volontaires réunissant les conditions suivantes : 1° d'avoir à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés ; 2° d'avoir un signe distinctif fixe et reconnaissable à distance ; 3° de porter les armes ouvertement, et 4° de se conformer dans leurs opérations aux lois et coutumes de la guerre. Dans les pays où les milices ou des corps volontaires constituent l'armée ou en font partie, ils sont compris sous la dénomination d'*armée* ».

1070. — *1^{re} Condition.* — Ces combattants doivent être reconnus et autorisés par le gouvernement, au nom duquel ils combattent. — Condition évidente et indispensable. — La plus importante de toutes ; elle est naturellement exigée par tous les auteurs. Quelques-uns même la trouvent suffisante.

Trop souvent, pendant la guerre de 1870-1871, les Allemands ont refusé le titre et dénié la qualité de belligérants aux francs-tireurs et aux gardes nationaux. — Les uns et les autres avaient été régulièrement autorisés par le gouvernement français. — Les francs-tireurs avaient été commissionnés par le ministre de la guerre (Loi du 17 juillet 1870). — Les gardes-nationaux étaient revêtus de la qualité de belligérant par la loi spéciale du 29 août 1870. — Néanmoins, les Prussiens et les Bavarois n'en tinrent nul compte lors de la défense de Bazeilles(2) ni lors de celle de Châteaudun.

En 1870, les Allemands ont poussé leurs prétentions jusqu'à exiger

(1) Sur la composition des unités combattantes, V. loi française du 10 août 1917 (Daloz, *Rec. pér.*, 1917, 4, 241), et décret français du 19 août 1917 (Daloz, *Rec. pér.*, 1917, 4, 257), modifié le 11 janvier 1918 (Daloz, *Rec. pér.*, 1918, 4, 41).

(2) V. sur l'affaire de Bazeilles : Guelle, *op. cit.*, t. I, p. 73, note. — Calvo, *op. cit.*, t. IV, §§ 2060 et 2061. — R. D. I., t. IV, p. 504.

une autorisation spéciale du gouvernement français, *personnelle, individuelle*, et indiquant l'inscription matricule du porteur de cette autorisation. Prétention inadmissible. « Ce qui est plus sujet à caution, dit Geffcken, c'est la demande de l'Allemagne exigeant une autorisation spéciale du gouvernement national pour chaque homme ; il est douteux qu'on puisse insister sur une pareille prétention qui est souvent inexécutable. Une autorisation quelconque de la part de ceux que ces troupes reconnaissent comme chefs, l'uniforme dans le sens indiqué et l'observation du droit de guerre, voilà ce qui est nécessaire, mais suffisant pour être traité comme soldat » (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 124, note 2).

1071. — 2^e Condition. — Ces combattants doivent être organisés hiérarchiquement, avoir à leur tête un chef responsable et dépendre au moins du commandant supérieur de l'armée. — Cette condition est le corollaire de la première : elle caractérise l'autorisation obtenue. Les corps francs, et c'est là l'exigence raisonnable, doivent être placés sous la surveillance de l'autorité militaire, être obligés à l'exécution de ses ordres et être justiciables des conseils de guerre. — La France fit plus en 1870. Voulant à la fois sauvegarder la discipline, et enlever tout prétexte aux rigueurs arbitraires des Allemands, elle décida que tous les corps de francs-tireurs et de volontaires seraient rattachés à un corps d'armée en service, ou à défaut à une division militaire territoriale, et devraient opérer conformément à la direction des chefs de corps ou commandants de division (Décrets des 29 septembre et 11 octobre 1870).

1072. — 3^e Condition. — Ces combattants doivent porter un costume ou un insigne distinctif, fixe et reconnaissable à distance. — Condition indispensable. — Ce costume ou cet insigne visible fournit la preuve que l'individu qui le porte fait partie des forces régulièrement organisées. C'est le côté extérieur et sensible de l'autorisation. — L'ennemi doit pouvoir avoir la certitude qu'il a en face de lui un belligérant, savoir qu'il a le droit de traiter en ennemi et qui a le droit de le traiter comme tel. — La guerre doit être une lutte honnête. — Les combattants doivent être reconnaissables comme tels.

Bien entendu, on ne saurait exiger un uniforme complet, pas toujours possible. — Le signe distinctif ne saurait être précisé d'avance. Ce qui importe, c'est 1^o qu'il soit reconnaissable à une certaine distance et à l'œil nu, et 2^o qu'il soit *fixe*, toujours apparent, qu'il ne soit pas possible de le dissimuler pour surprendre l'ennemi (1).

La question de savoir ce qui peut constituer un signe suffisant fut, en 1870, l'objet d'une vive controverse entre l'Allemagne et la France, relativement au costume des premiers gardes mobiles (2).

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 124, note 2.

(2) Valfrey, *Histoire de la diplomatie du gouvernement de la Défense nationale*, p. 162.

1073. — 4^e Condition. — Ces combattants doivent porter les armes ouvertement et respecter les lois de la guerre ; — c'est évident. — Ne peuvent invoquer les lois de la guerre que ceux qui les respectent eux-mêmes dans leur manière de combattre.

1074. — Les membres de la conférence de Bruxelles s'accordèrent pour formuler ces conditions ; mais les avis furent partagés sur le point de savoir si ces conditions devaient être réunies, ou s'il suffisait d'en remplir quelques-unes. — La réunion des quatre conditions caractérisera d'une façon indiscutable l'action des corps auxiliaires. Elle évitera les méprises. Elle empêchera les récriminations.

Le soin que l'on prend de fixer exactement les caractères des belligérants a pour but de pouvoir sûrement les distinguer des brigands qui profitent de la guerre pour voler, d'un côté ou d'un autre, frapper ou détruire (Art. 82 et 84 des Instructions américaines. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 513, 571, 641).

1074¹. — La question des corps francs est bien simplifiée dans tous les États qui admettent le système du service militaire obligatoire pour tous les citoyens valides. — Dans les guerres menées par ces États, *francs-tireurs, éclaireurs, guerillas* ou bien sont empruntés aux troupes régulières dont ils conservent le caractère et par suite les droits, ou bien sont recrutés dans la population étrangère à l'armée. Le nombre en est nécessairement faible et il est facile de les organiser d'une façon régulière. La Russie et le Japon, en 1904, ont eu recours exceptionnellement à des corps auxiliaires (1).

1074². — En Belgique, tout citoyen de 20 à 40 ans doit en principe faire partie de ce qu'on appelle la Garde civique. Cette garde, qu'en dernier lieu une loi du 9 septembre 1897 a réglementée, a pour mission non seulement de maintenir l'ordre public, mais de veiller à la conservation de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire. Elle est *active* dans les localités fortifiées ou d'une population supérieure à 10,000 habitants, et *inactive* dans les autres localités : elle n'y devient active qu'en vertu d'un appel du Roi. Il y a dans le pays quatre commandants supérieurs de la Garde civique, et celle-ci est pourvue de cadres réguliers. Les membres des gardes civiques actives portent dès le temps de paix des uniformes complets et reçoivent une instruction militaire : ils prirent part, lors du conflit de 1914, aux opérations de la guerre. Quant aux membres de la garde non active, ils ne furent appelés à l'activité que le 5 août 1914 : le gouvernement belge eut soin, par des arrêtés et des circulaires de cette date et du 8 du même mois, de les pourvoir d'un uniforme et de signes distinctifs (blouse bleue, qui n'est pas l'habit ordinaire des paysans belges mais l'uniforme historique des patriotes de la Révolution de 1830, au bras gauche brassard aux couleurs nationales, à la coiffure cocarde aux

(1) V. Lieber, *On guerillas and guerilla parties*, 1862. — V. pour la guerre russo-japonaise, Rey, R. D. I. P., t. XVI, p. 496.

mêmes couleurs), d'exiger qu'ils portent leurs armes d'une manière apparente, qu'ils aient à leur tête un chef responsable et se conforment dans leurs opérations aux lois et coutumes de la guerre ; toutes ces décisions furent d'ailleurs notifiées à l'Allemagne par l'entremise de l'Espagne. En fait, la garde civique inactive, appelée à l'activité, ne fut pas utilisée pour des opérations de guerre ni même pour des services auxiliaires de l'armée ; elle fut simplement confinée dans la mission de veiller au maintien de l'ordre et de la sécurité. Le gouvernement allemand n'en a pas moins prétendu que la Garde civique belge, sans uniformes, ni insignes, avait formé à Louvain le noyau de bandes de francs-tireurs ne répondant à aucune condition de légalité (1).

1074³. — En général, d'après les lois de recrutement des Etats modernes, les nationaux seuls peuvent faire partie de l'armée régulière. Là où il n'en est pas ainsi, il n'y a pas lieu, au point de vue de leur situation, de distinguer entre les soldats suivant leur nationalité ; cependant, s'il y a dans une armée des sujets du pays adverse, leur Etat national, au cas où ils tombent en son pouvoir, peut les considérer comme des traîtres et les punir en conséquence. Mais la question est parfois délicate de connaître la véritable nationalité des militaires, car, à raison de l'interprétation différente donnée à certains traités (*Ex.* : Traité de Francfort de 1871 entre Allemagne et France), un individu peut être revendiqué comme national par chacun des deux pays en guerre. L'Allemagne, au cours de la guerre de 1914-1919, incorpora dans son armée les sujets belges résidant sur son territoire, en particulier ceux habitant Cologne : le ministre de Belgique aux Etats-Unis protesta en juillet 1916 contre une semblable pratique : le gouvernement allemand prétendit que les Belges résidant en Allemagne depuis plus de cinq ans avaient perdu leur nationalité belge et se trouvaient soumis aux lois de l'Empire, y compris les lois relatives au service militaire. — En France, quoique l'armée ne doive se composer que de nationaux, il existe ce qu'on appelle la *Légion étrangère*, qui se recrute par les engagements d'individus de nationalités diverses, notamment de déserteurs des armées étrangères. D'ordinaire, la Légion étrangère n'est appelée à guerroyer que dans les colonies ; c'est exceptionnellement qu'elle pourrait servir dans une guerre continentale, et la France, en pareil cas, ne forcerait pas les membres de la Légion à se battre contre leur patrie. Le Règlement de la Haye de 1907, ajoutant à celui de 1899 dans son article 23 *in fine*, ayant sans doute en vue la Légion étrangère, a disposé comme suit : « Il est interdit à un belligérant de forcer les nationaux de la partie adverse à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre leur pays, même dans le cas où ils auraient été à son service avant le commencement

(1) V. Réponse belge au Livre blanc allemand du 10 mai 1915, 1917, pp. 10-19 et 311.

de la guerre » (1). Lors de la guerre de 1914-1919, la France maintint au Maroc les soldats de la Légion étrangère appartenant à la nationalité de ses ennemis. — En janvier 1920, l'Espagne a décidé la création d'une Légion étrangère, qui doit tenir garnison au Maroc.

1074. — Faut-il considérer comme des combattants et traiter comme tels les volontaires étrangers qui s'engagent au cours même de la guerre ? — Si ces volontaires appartiennent à un pays étranger aux deux belligérants, l'affirmative n'est pas douteuse, en supposant qu'ils réunissent les conditions exigées pour la possession du caractère de belligérant (port d'insignes distinctifs, respect des lois de la guerre) : le sujet neutre qui s'engage dans une armée étrangère perd sa qualité de neutre, mais par ce fait même il acquiert celle de belligérant. La question s'est posée au début de la guerre gréco-turque de 1897 (2) et aussi pendant la guerre anglo-transvaalienne de 1899-1900 : des sujets hollandais, français, allemands, etc., ont pris part à la lutte dans le camp boër. Pendant la guerre italo-turque de 1912, l'Italie et la Turquie ont décliné les offres d'enrôlement de la part d'étrangers (3). Pendant le conflit mondial de 1914 il y eut également, notamment en France, des volontaires de nationalité neutre : dès le début des hostilités, des Espagnols et des Italiens (frères Garibaldi) s'engagèrent dans l'armée française. — Si les volontaires sont sujets de l'Etat contre lequel ils combattent, ils n'ont pas droit de la part de cet Etat à l'application des lois de la guerre ; ayant commis un crime vis-à-vis de leur ancienne patrie, ils peuvent être fusillés aussitôt pris (4).

Lors de la guerre de 1914-1919, un décret français du 3 août 1914

(1) Avant qu'éclata la guerre de 1914, une campagne violente fut menée en Allemagne contre l'institution de la Légion étrangère. — V. Dambitsch, *La Légion étrangère et le droit international*, R. D. I., 2^e série, t. XVI, p. 411. — Moch, *La question de la Légion étrangère*, 1914. — Poimiro, *La Légion étrangère et le droit international*, 1913 ; *La Légion étrangère au point de vue juridique et les critiques allemandes*, J. I. P., t. XLI, p. 30. — Rolland, *La situation juridique des engagés dans la Légion étrangère*, Revue du droit public, 1908, p. 695. — Roux, *De la condition des légionnaires étrangers et du caractère des difficultés juridiques qu'elle présente*, Revue critique, 1908, p. 595. — X., *La Légion étrangère et l'Allemagne*, J. I. P., t. XLI, p. 834. — La tentative de désertion à Casablanca (Maroc) de soldats, d'origine allemande, de la Légion étrangère a donné lieu en 1908-1909 à un incident entre la France et l'Allemagne, qui a été terminé par l'arbitrage de la Cour de la Haye (V. Gidel, *L'arbitrage de Casablanca*, R. D. I. P., t. XVII, p. 326). — A la suite des réclamations d'un sujet italien, un décret du 11 février 1911 abrogea le décret du 15 janvier 1910 (Journal officiel, 1910, p. 621) en vertu duquel les engagements à la Légion étrangère des mineurs, quel que fût leur âge, étaient considérés comme définitifs et irrévocables (Le Temps des 5 et 8 mars 1911). — L'article 179 du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne a reconnu le droit de la France de recruter la Légion étrangère conformément aux lois et règlements militaires français.

(2) V. R. D. I. P., t. VI, p. 783, note 3.

(3) V. R. D. I. P., t. XX, p. 516.

(4) V. R. D. I. P., t. VI, p. 785.

disposa que les engagements des étrangers aux régiments étrangers seraient reçus pour la durée de la guerre, mais une loi française du 16 août 1915 interdit les engagements dans l'armée française, au titre de la Légion étrangère, de nationaux appartenant à des Etats en guerre avec la France ou ses alliés, à l'exception des Alsaciens-Lorrains d'origine française. De nombreux Alsaciens-Lorrains, sujets allemands, ont pris du service dans l'armée française. Plus tard, des armées polonaise (4 juin 1917) et tchéco-slovaque (16 décembre 1917) autonomes furent créées en France pour combattre à côté des troupes françaises, et les sujets des nationalités opprimées par les ennemis de la France purent s'y engager. Le 22 octobre 1918, un décret français autorisa la création, pour la durée de la guerre, d'unités étrangères formant corps, composées de volontaires transylvains. A la date du 16 août 1918, le gouvernement austro-hongrois déclara qu'il considérait comme des traîtres et traiterait comme tels les Tchéco-Slovaques combattant dans les armées de l'Entente. Des sujets autrichiens de nationalité italienne (Trentins, Triestins, Dalmates) s'engagèrent aussi dans l'armée italienne quand l'Italie fut entrée dans la guerre ; faits prisonniers par les troupes austro-hongroises, ils furent, après jugement, condamnés à la pendaison (cas Rismondo, Dino Fonda, Chiesa, Battisti, Filzi, etc.) (1). En 1859 et en 1866, les Autrichiens n'avaient pas cru devoir fusiller les fugitifs de la Lombardie et de la Vénétie combattant dans l'armée garibaldienne ou dans l'armée piémontaise, et plus tard dans l'armée italienne (2).

L'Institut de droit international, dans sa session de Florence en 1908, a décidé que « la condition juridique internationale des étrangers, civils ou militaires, n'appartenant par leur nationalité à aucun des Etats belligérants et engagés au service de l'un d'eux, sera absolument identique, en ce qui concerne l'application des lois de la guerre, à celle des nationaux de l'Etat au service duquel ils se trouvent » (3).

1075. — LEVÉE EN MASSE. — Des défaites réitérées ont désorganisé et décimé les armées qui défendaient le territoire. Le pays est menacé d'invasion totale, de conquête. Le gouvernement prescrit la levée en masse de tous les hommes valides, en vue de résister à l'envahissement. Ou bien la population d'une province se lève spontanément, prend les armes et vient au secours de l'armée régulière, amoindrie. — Ce procédé est-il régulier, et les hommes de cette levée en masse seront-ils placés sous l'égide des lois de la guerre ? Quelles conditions devront-ils remplir pour avoir la qualité de belligérants (4) ?

(1) M. Catellani, *op. cit.*, pp. 140-154, s'est efforcé de critiquer cette conduite de l'Autriche-Hongrie.

(2) V. Catellani, *op. cit.*, p. 147.

(3) V. Focherini, *La questione degli arruolamenti mercenari stranieri dinanzi ai pubblicitisti dei secoli scorsi*, 1917. — Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXII, p. 228. — Dupuis, *R. D. I. P.*, t. XVI, p. 165.

(4) V. Helbing, *La levée en masse*, 1911. — Platon de Waxel, *L'armée d'invasion et la population*, 1874.

L'histoire offre l'exemple de plusieurs levées en masse. — Dans le XIX^e siècle, choisissons, comme accentuant bien les différences de doctrine et de pratique, la levée en masse ordonnée en 1813 par Guillaume III de Prusse et la levée décrétée en France par le Gouvernement de la Défense nationale en 1870.

Après avoir prescrit de faire le vide le plus complet à l'approche de l'ennemi, de lui couper la retraite, d'intercepter ses approvisionnements, ses convois, d'exécuter des coups de main pendant la nuit, etc., etc., toutes mesures parfaitement licites et autorisées entre belligérants, l'article 7 de l'ordonnance de 1813 disait : En cas de convocation du landsturm, le combat est une défense légitime qui *autorise et sanctionne tous les moyens*. Les plus décisifs sont les meilleurs, car ce sont ceux qui servent de la façon la plus efficace une cause juste et sacrée. — L'article 13 ajoutait : Le landsturm n'a *ni uniformes ni signes particuliers*, car ces uniformes et ces signes serviraient à le faire reconnaître par l'ennemi et l'exposeraient aux persécutions (1).

Le décret de la Délégation de Tours du 2 novembre 1870 appelait tous les hommes valides de 21 à 40 ans (art. 1^{er}), voulait qu'ils fussent *organisés* par les préfets conformément aux décrets du 29 septembre et du 11 octobre (art. 2), les mettait, *leur organisation faite*, à la *disposition du ministre de la guerre* (art. 3), leur donnait un *habillement*, un *équipement* (art. 4). — Ce décret faisait des hommes appelés des combattants organisés, hiérarchisés et reconnaissables à distance.

1076. — La question de la levée en masse a été discutée à la conférence de Bruxelles (juillet-août 1874). — Les représentants des grandes puissances auraient souhaité que fussent seuls admis au nombre des combattants les troupes et les corps auxiliaires régulièrement organisés. — Les délégués des petits Etats représentèrent que la ressource d'une levée en masse pouvait devenir pour leur patrie une question vitale (2). — A la suite, l'article 10 du projet de déclaration a été ainsi rédigé : « La population d'un territoire non occupé qui à l'approche de l'ennemi prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion sans avoir eu le temps de s'organiser conformément à l'article 9, sera considérée comme belligérante si elle respecte les lois et coutumes de la guerre ». — Même disposition dans l'article 2^o du Manuel d'Oxford, 1880, et dans l'article 21 des Instructions pour les armées des Etats-Unis.

1076¹. — Ainsi, après avoir exigé des francs-tireurs, des corps francs, les conditions énumérées ci-dessus (nos 1069 et s.), on admet que la levée en masse n'a pas besoin d'uniforme dès qu'elle est autorisée, qu'elle peut même se passer d'autorisation, d'organisation, de signes

(1) A rapprocher des exigences de M. de Bismarck en 1870, à l'égard des gardes mobiles et des francs-tireurs. V. Jules Favre, *Le Gouvernement de la Défense nationale*, t. I.

(2) Actes de la Conférence de Bruxelles, protocoles nos 12, 13 et 14.

distinctifs, pourvu que les lois de la guerre soient respectées ; on admet enfin que le caractère de belligérant résulte de la résistance en nombre respectable.

Telle est la thèse adoptée par la plupart des publicistes allemands et américains, comme Bluntschli et Halleck (1).

Mais Geffcken la réfute : « On a tort de vouloir faire une exception pour la levée en masse, en disant que, tous les hommes valides d'un pays ou d'un territoire nettement circonscrit et non occupé par l'ennemi ayant été appelés aux armes, l'ennemi ne peut avoir de doutes sur la question de savoir qui est autorisé ou non comme soldat et qu'ainsi la question d'uniforme tombe d'elle-même. Sans doute l'autorisation existe, mais, le signe distinctif faisant défaut, il est impossible que l'ennemi reconnaisse s'il a devant lui ceux qui ont été appelés aux armes et autorisés comme soldats. Il ne suffit pas non plus de poser la condition d'une *résistance en nombre respectable*, car cette expression est trop vague.... Les levées en masse sont plus nuisibles qu'utiles à la défense ; ... elles deviennent des foyers d'indiscipline, de maladies contagieuses, de panique, et elles compromettent plus souvent le succès qu'elles ne l'assurent. Les guerres d'aujourd'hui sont devenues trop savantes pour que ces moyens grossiers puissent réussir ». Geffcken déclare inadmissible l'article 10 de la déclaration de Bruxelles. — Le commandant Guelle réfute aussi très vigoureusement la thèse de Bluntschli, d'Halleck, etc. (2).

1076². — A la conférence de la Haye, en 1899, la question de la levée en masse fut, comme à celle de Bruxelles en 1874, l'objet d'une vive discussion (3). Le Règlement auquel cette conférence aboutit le 29 juillet 1899 contient, dans son article 2, une disposition identique à celle de l'article 10 de la déclaration de 1874. — Le Règlement de la seconde conférence de la Haye du 18 octobre 1907 (art. 2) a ajouté une condition nouvelle : il demande, pour que la population soit considérée comme belligérante, que non seulement elle respecte les lois et coutumes de la guerre, mais qu' « elle porte les armes ouvertement ». — Ce sont les deux seules conditions exigées par le droit international pour la légitimité de la levée en masse en territoire simplement envahi. Le Manuel édité en 1902 par l'Etat-major allemand proclame en outre la nécessité d'exiger le port de signes distinctifs (2^e édit., franç. Carpentier, p. 17-19).

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 670 bis, notes 2 et 3, art. 597 et 598. — Halleck, *op. cit.*, ch. XVI, § 9. — Comp. Calvo, *op. cit.*, t. IV, §§ 2053-2058. — Grenander, *op. et loc. cit.*, p. 471. — Ott sur Kluber, *op. cit.*, § 267, note.

(2) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 124, note 2. — Guelle, *op. cit.*, t. I, pp. 85 et suiv.

(3) V. R. D. I. P., t. VI, p. 742. — Renault, *La convention de la Haye du 29 juillet 1899 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et l'altitude de la Suisse*, R. D. I. P., t. VIII, p. 5 et s. — Comp. Platon de Waxel, *L'armée d'invasion et la population*, 1872. — Ariga, *La guerre russo-japonaise*, p. 88.

1076¹. — C'est la « population du territoire non occupé » qui a le droit de prendre les armes. On a dès lors soutenu que d'autres que les nationaux d'un territoire envahi ne peuvent pas participer à une levée en masse (1). Pendant la guerre de 1904, les Japonais résidant à Niou-Tchang, port de Mandchourie, faisant partie intégrante du territoire chinois, c'est-à-dire du territoire d'un Etat neutre sur lequel les hostilités avaient porté par suite de circonstances exceptionnelles, se sont cependant levés en masse pour repousser les Russes qui en réalité n'avaient pas envahi leur patrie.

1076². — Lors de la guerre gréco-turque de 1897, le lendemain de la déclaration de guerre, le ministre de la guerre grec prescrivit aux préfets du royaume d'inviter les maires des villages « à organiser leurs concitoyens en troupes armées et à les conduire là où l'honneur et l'intérêt de la patrie l'exigeaient ». Cette levée en masse ne fut pas sérieusement organisée (2). — Il ne semble pas qu'en 1899-1900, dans la guerre Sud-africaine, les Anglais aient toujours respecté les principes du droit des gens sur la levée en masse (3). — Pendant la guerre russo-japonaise de 1904, la question de la levée en masse se posa à Sakhaline et à Niou-Tchang. Les troupes japonaises ne traitèrent pas en belligérants réguliers les habitants de Vladimirowska, en partie des déportés, qui s'étaient armés contre elles : cette conduite, approuvée par certains (4), a été critiquée par d'autres (5) ; à Niou-Tchang, c'est dans des conditions un peu particulières que la levée en masse se produisit (n° 1076³). — En 1911, durant la guerre italo-turque, la Turquie accusa les Italiens d'avoir refusé de traiter en belligérants les Arabes qui s'étaient régulièrement levés en masse, mais son accusation ne paraît pas justifiée (6). — En 1914, pendant la guerre mondiale, non seulement le gouvernement belge n'a pas décrété la levée en masse, mais il a édicté des mesures pour que la population civile ne pût pas prendre spontanément les armes contre l'envahisseur. En effet, dès le 4 août, les autorités prescrivirent à la population de s'abstenir de tout acte d'hostilité et lui ordonnèrent de déposer les armes qu'elle possédait aux maisons communales ou aux bureaux de police. En fait, il n'y eut pas en Belgique de levée en masse. Le gouvernement allemand a néanmoins prétendu qu'une « guerre populaire », qu'il a qualifiée de guerre de francs-tirailleurs, y avait sévi, fomentée par le gouvernement belge dans des conditions ne répondant pas aux prescriptions du droit international, sans avoir été organisée militairement alors

(1) V. Rey, R. D. I. P., t. XVI, pp. 501-502.

(2) Politis, R. D. I. P., t. IV, p. 695.

(3) Mérignac, R. D. I. P., t. VIII, pp. 98 et s. — Spaight, *War rights on land*, p. 59.

(4) Ariga, *La guerre russo-japonaise*, p. 87. — Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, p. 180.

(5) Rey, R. D. I. P., t. XVI, pp. 499-500. — Spaight, *op. cit.*, pp. 59 et s.

(6) Coquet, R. D. I. P., t. XX, pp. 517 et s.

que le gouvernement aurait eu le temps de le faire. En réalité, l'Allemagne, par ses accusations, a voulu tenter d'excuser les atrocités qu'elle commit contre les biens et les personnes des habitants de la Belgique (1).

1077. — Dans les Etats qui, comme la France, incorporent dans la réserve de l'armée ou dans l'armée territoriale les hommes valides jusqu'à 40 ou 45 ans, la question de la levée en masse a perdu beaucoup de son importance ; mais elle conserve un intérêt pour les Etats qui n'ont pas admis le service militaire obligatoire, ou qui n'ont qu'une armée active, sans réserve et sans territoriale.

1077¹. — La guerre de 1914-1919 a vu se produire un aspect nouveau et un peu particulier de l'idée de « levée en masse ». Cette guerre étant devenue peu à peu, en même temps qu'une guerre purement militaire, une guerre économique et de matériel, les belligérants, afin d'augmenter le plus possible leurs ressources en produits et en munitions, enrégimentèrent presque entièrement la partie de la population qui n'avait pas encore été envoyée aux armées. Même les femmes et les enfants furent mobilisés dans des usines. Tout le monde, en conséquence, prit part à la lutte dans la mesure de ses moyens, à la place assignée par l'Etat. C'est ainsi, par exemple, qu'en Allemagne une loi du 5 décembre 1916, dite de service civil obligatoire, exigea la mise en action de toutes les forces qui n'étaient pas employées à la défense du pays. Cette mobilisation générale de la main-d'œuvre et des ressources économiques a constitué une véritable levée en masse : en travaillant activement dans des usines à la défense du pays, la population non combattante a été mêlée plus ou moins directement à la préparation et à la conduite de la guerre, et la distinction classique des combattants et des non-combattants s'est trouvée par ce fait singulièrement ébranlée. Une pareille levée en masse ne suppose pas toutefois, comme la levée en masse proprement dite, une participation aux combats : il ne peut donc être question de la soumettre à des conditions spéciales.

SECTION II. — Les non-combattants

1077². — NON-COMBATTANTS FAISANT DIRECTEMENT PARTIE D'UNE ARMÉE BELLIGÉRANTE. — Dans une armée régulière, les officiers et les soldats ne sont pas seuls à avoir droit à l'application des lois de la guerre. Les fonctionnaires qui sont adjoints aux corps de troupes pour

(1) V. Réponse du gouvernement belge au Livre blanc allemand du 10 mai 1915, 1917, pp. 3 et s. — Paul Fauchille, *Les attentats allemands*, R. D. I. P., t. XXII, pp. 394 et s. — Van Langenhoven, *Un cycle de légendes allemandes, francs-tireurs et atrocités en Belgique*, 1916. — Waxweiler, *La Belgique neutre et loyale*, 1915, pp. 200 et s.

leur porter le secours de leur ministère doivent leur être assimilés. — Mais ces personnes n'ont pas le droit d'user de la force : elle ne sont pas des combattants au sens propre du mot. Elles doivent, d'autre part, être respectées et ne peuvent pas être directement attaquées. C'est seulement dans le cas de légitime défense qu'elles sont autorisées à se servir de leurs armes. Placées à la suite des armées et appelées à remplir devant l'ennemi les devoirs de leur emploi, elles sont toutefois exposées aux vicissitudes et aux dangers de la guerre (n° 1067). Cette catégorie de personnes comprend les membres de l'intendance, les officiers et soldats du Trésor, les officiers et ouvriers d'administration, les comptables, les officiers et commis de l'habillement et du campement, des subsistances, de la justice militaire, les interprètes, les conseillers légaux (1), les médecins, les pharmaciens, les infirmiers, les aumôniers, etc. — Les non-combattants capturés par l'ennemi ont droit au traitement des prisonniers de guerre ; le personnel sanitaire (2) et les aumôniers jouissent à cet égard d'une protection exceptionnelle, couverts qu'ils sont dans la guerre continentale par les conventions de Genève du 22 août 1864 et du 6 juillet 1906 (V. *infra*).

En 1904, les Japonais assurèrent les ravitaillements de leurs armées par la voie du recrutement en employant les hommes reconnus aptes au service militaire, mais d'une constitution physique insuffisante pour remplir un rôle actif dans la lutte. Ces soldats, dénommés « transporteurs auxiliaires », qui portaient l'uniforme, ne furent pas armés au début ; ils furent dans la suite pourvus d'armes, et, contrairement aux principes, le commandement japonais les fit dans certaines circonstances combattre avec les troupes régulières (3).

1077^a. — NON-COMBATTANTS SUIVANT UNE ARMÉE BELLIGÉRANTE SANS EN FAIRE DIRECTEMENT PARTIE. — Parmi les non-combattants qui sont simplement attachés aux armées des belligérants, dont la situation diffère, on l'a vu (n° 1067), à divers titres, de celle des non-combattants en faisant directement partie, il faut ranger spécialement les correspondants de journaux, les vivandier, fournisseurs, domestiques, portefaix, etc., qui ne se trouvent auprès des troupes qu'à titre privé et dans un but exclusivement lucratif. Les articles 13 des Règlements de la Haye de 1899 et de 1907 déclarent : « Les individus qui suivent une armée sans en faire directement partie, tels que les cor-

(1) Le Japon en 1894-1895 et en 1904-1905 et les Etats-Unis en 1917 attachèrent à leurs armées des conseillers légaux (n° 1016¹).

(2) Un décret français du 19 août 1917 (Daloz, *Rec. pér.*, 1917, 4, 257), énumérant les unités combattantes pour l'application de la loi du 10 août précédent sur l'affectation des mobilisés aux unités combattantes (Daloz, *Rec. pér.*, 1917, 4, 241), avait rangé les brancardiers au nombre des unités combattantes. Mais un décret du 11 janvier 1918 (Daloz, *Rec. pér.*, 1918, 4, 41) les a rayés de la liste de ces unités, déclarant que le personnel des groupes de brancardiers est et demeure neutralisé conformément aux conventions internationales en vigueur ».

(3) V. Rey, R. D. I. P., t. XV1, pp. 508-504.

respondants et les reporters de journaux, les vivandiers, les fournisseurs, qui tombent au pouvoir de l'ennemi et que celui-ci juge utile de détenir, ont droit au traitement des prisonniers de guerre, à condition qu'ils soient munis d'une légitimation de l'autorité militaire de l'armée qu'ils accompagnent ». L'énumération de ces articles 13, comme cela ressort de leurs termes mêmes, n'a pas un caractère limitatif. Elle peut s'appliquer à des catégories de personnes de condition analogue, par exemple aux domestiques ou aux convoyeurs sans caractère militaire (1). C'est ainsi qu'il fallait traiter les coolies indigènes dont les Japonais se servirent en 1904 pour l'évacuation des blessés (2). On doit également ranger les attachés militaires étrangers parmi les personnes qui, sans faire directement partie des troupes belligérantes, les suivent dans leurs opérations. Mais les articles 13 des Règlements ne les mentionnent pas expressément, et il est difficile de dire s'ils ont entendu les comprendre implicitement : ces textes ont avant tout pour objet d'indiquer les conséquences d'une capture ; or, si une indication à cet égard est utile pour ceux qui accompagnent une armée à titre privé et auxquels on pourrait craindre que le belligérant ne fit subir un traitement trop rigoureux en cas de capture, elle ne s'impose pas au contraire pour les attachés militaires qui, remplissant une mission officielle, ont un caractère particulier qui les place sous la sauvegarde du droit des gens tout au moins en vertu de la courtoisie internationale (3).

La situation des correspondants de journaux et des attachés militaires demande une mention spéciale.

A. *Correspondants de journaux* (4). — A raison des dangers que, par leurs indiscretions, ils peuvent faire courir aux belligérants, les autorités militaires sont en droit de leur défendre de suivre les troupes, qu'il s'agisse de correspondants de journaux de leur nationalité, de nationalité ennemie ou de nationalité neutre. C'est ce qu'ont fait la

(1) Pour la situation de toutes ces personnes aux armées, V. art. 126 du règlement français du service en campagne du 28 mai 1885 et art. 62, § 2, code français de justice militaire. — Jacomet, *Les lois de la guerre continentale*, Annexe I, pp. 101-102.

(2) V. Rey, R. D. I. P., t. XVI, p. 504.

(3) V. Rey, R. D. I. P., t. XVII, p. 67. — Comp. Ariga, *La guerre russo-japonaise*, pp. 121 et 122. — Actes et documents de la première conférence de la Haye de 1899, 3^e partie, p. 90.

(4) V. Douglas Story, *Campaign with Kuropatkin*, 1905. — Pearce Higgins, *War and the private citizens*, 1912, et *Zeitschrift für Völkerrecht*, 1912, t. VI, p. 19. — De Lapradelle, *Le correspondant de guerre*, *Revue bleue*, 2 décembre 1905. — Lentner, *Das Recht im Kriege*, p. 95. — Pillet, *Le droit de la guerre*, t. I, p. 218. — Rey, R. D. I. P., t. XVII, p. 73. — Comp. Jacomet, *Les lois de la guerre continentale*, p. 31, et Annexe I, pp. 101-102. — V. dans Emile Olivier, *La guerre de 1870 : la préparation*, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} décembre 1910, pp. 483 et s., 506 et s., des renseignements intéressants sur les inconvénients que présente la presse en temps de guerre à cause de ses indiscretions et sur les mesures prises à son égard dans les différentes guerres, notamment en 1870.

Serbie en 1885 lors de sa guerre avec la Bulgarie, la France en 1895 dans sa campagne contre Madagascar, l'Espagne en 1893 dans sa campagne contre les Kabyles du Riff et en 1898 dans sa guerre contre les Etats-Unis. — *A fortiori*, si elles les admettent à accompagner les armées, peuvent-elles soumettre leur présence à une réglementation particulière. En général, les Etats à cette fin promulguent des règlements au début de la guerre. L'Angleterre a agi de la sorte en 1879 en Afghanistan et en 1882 en Egypte ; le Japon et la Russie ont fait de même dans leur guerre de 1904-1905. On exige d'ordinaire qu'ils aient un certificat d'autorisation de l'autorité militaire ; celle-ci indiquera le corps auquel ils seront attachés et ils ne pourront se déplacer sans sa permission ; leur correspondance sera soumise à son contrôle ; ils doivent s'engager à observer les prescriptions militaires. — S'ils sont pris par l'ennemi, ils seront détenus par lui « s'il le juge utile », ils auront droit au traitement des prisonniers de guerre « à condition qu'ils soient munis d'une légitimation de l'autorité militaire de l'armée qu'ils accompagnaient ». Ainsi le décide l'article 13 des Règlements de la Haye de 1899 et de 1907 (V. n° 1175, et la note).

Au cours de la guerre italo-turque de 1911-1912, les Italiens soumièrent toujours à une certaine surveillance les correspondants de journaux ; ils usèrent à leur égard de l'interdiction temporaire soit dans les îles de la mer Egée, soit en Tripolitaine.

Dans la guerre de 1914-1919, le rôle des correspondants de journaux fut strictement limité. Ils ne furent pas en général autorisés à suivre les opérations militaires ; on leur permit seulement de prendre part à des visites organisées de temps à autre par l'Etat-major sur des points déterminés du front et dans lesquelles ils ne purent voir que ce que le quartier général voulait bien leur montrer (1).

B. *Attachés militaires* (2). — Les belligérants peuvent refuser d'admettre à la suite de leurs armées des attachés militaires d'Etats étrangers. L'Espagne a agi de cette façon en 1893 dans sa campagne contre les Kabyles du Riff. Mais, le plus souvent, les autorités militaires belligérantes permettent aux Etats neutres d'envoyer à leurs armées

(1) Sur la situation des correspondants de journaux : spécialement lors de la guerre serbo-bulgare de 1885, V. Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. XVIII, p. 530 ; lors de la campagne de l'Espagne contre les Kabyles du Riff, V. R. D. I. P., t. I, p. 60 ; lors de la campagne de la France contre Madagascar, V. Paul Fauchille, R. D. I. P., t. III, p. 80 ; lors de la guerre gréco-turque en 1897, V. Politis, R. D. I. P., t. IV, p. 698 ; lors de la guerre hispano-américaine de 1898, V. Le Fur, R. D. I. P., t. V, p. 791 ; lors de la guerre italo-turque de 1911-1912, V. Coquet, R. D. I. P., t. XX, p. 525. — Lors de la guerre russo-japonaise, les belligérants ont réglementé cette situation. V. Rey, R. D. I. P., t. XVII, pp. 73 et s. Sur le cas des correspondants de journaux tombés au pouvoir des Japonais, V. Ariga, *op. cit.*, pp. 121 et s. ; Rey, *op. et loc. cit.*

(2) V. Delpech, R. D. I. P., t. VIII, p. 492. — Ullmann, *Die völkerrechtliche Stellung der Militärbevollmächtigten in Krieg*, Deutsche Juristenzeitung, 1906, p. 787.

des officiers pour suivre les opérations de la guerre. Quelle sera leur condition ? — Vis-à-vis du belligérant à l'armée duquel ils sont attachés, les officiers accrédités officiellement par l'Etat qui les envoie ont le caractère d'agents diplomatiques. Ils jouissent donc des privilèges et des immunités de ces agents. Ces privilèges et ces immunités peuvent toutefois subir des limitations du fait des nécessités militaires. Les attachés étrangers doivent respecter les règlements et se conformer aux ordres du général en chef, qui pourra leur imposer un rayon d'action et même leur interdire l'accès de certaines positions. Si en principe leur correspondance est inviolable, l'autorité militaire sera en droit d'exercer sur elle un contrôle et une surveillance si l'intérêt des opérations l'exige impérieusement ; l'autorité pourra leur défendre l'usage du langage conventionnel ou chiffré. Les rapports entre le belligérant et les officiers étrangers qui lui sont attachés sont avant tout affaire de tact et de courtoisie. — Quelle est la situation de ces officiers à l'égard de l'ennemi ? Etant des non-combattants, ils ne peuvent ni l'attaquer ni être attaqués directement par lui. Mais leur caractère d'agents diplomatiques doit-il avoir vis-à-vis de lui une influence s'ils se trouvent au milieu de ses troupes ? On l'a soutenu : on a dit qu'ils ne pouvaient être soumis au traitement des prisonniers de guerre et retenus à ce titre (1). L'opinion contraire est également défendue (2). Les attachés militaires, déclare-t-on dans ce dernier sens, n'ont vraiment un caractère public qu'à l'encontre du belligérant près duquel ils ont été envoyés en mission ; vis-à-vis de son adversaire ils sont sans qualité officielle, ce ne sont que des non-combattants sujets d'un Etat neutre. Ils pourront donc, comme les non-combattants qui accompagnent une armée, comme les correspondants de journaux, être retenus au titre de prisonniers de guerre s'ils viennent à être capturés ; en fait, il est à supposer que l'ennemi, par courtoisie internationale, leur accordera un traitement de faveur, leur reconnaîtra la plupart des privilèges des agents diplomatiques : ce qu'il faut remarquer, c'est que ce traitement de faveur n'est pas pour eux un droit ; c'est une simple concession gracieuse. Les Japonais, dans leur guerre avec la Russie, ont en général agi avec cordialité vis-à-vis des attachés militaires étrangers. C'est ainsi notamment qu'ils ont procédé à l'égard des officiers américains attachés à l'armée russe, qui tombèrent entre leurs mains après la bataille de Moukden (3). Ils ont, d'autre part (n° 1099'), autorisé des attachés militaires allemands et

(1) Mérignac, *Les lois et coutumes de la guerre sur terre*, p. 85, note 1. — Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, n° 133. — Spaight, *War rights on land*, p. 311. — Comp. Edmonds et Oppenheim, *Land warfare*, n° 61, p. 26. — Holland, *Laws and customs of war*, p. 14.

(2) Rey, R. D. I. P., t. XVII, p. 68. — Comp. Diena, *Diritto internazionale pubblico*, 2^e édit., 1914, p. 506. — V. art. 379 du règlement italien pour le service de guerre du 10 mars 1912.

(3) V. Ariga, *La guerre russo-japonaise*, p. 122.

français à quitter Port-Arthur après qu'ils eurent investi cette place. Les rapports entre les missions étrangères et les Etats-majors russe et japonais n'ont pas été toutefois toujours sans difficultés (1). — Les Règlements de la Haye de 1899 et de 1907 ne se sont pas occupés spécialement des attachés militaires ; l'article 13 de ces règlements, on l'a vu (n° 1077³), ne les comprend pas dans son énumération. Les *Lois de la guerre continentale*, publiées en 1913 par le lieutenant Jacomet sous la direction de la section historique de l'Etat-major de l'armée française, disposent (art. 7, note) que « les officiers des nations neutres, envoyés en mission d'étude auprès de l'armée ennemie au moment de la guerre et qui tombent au pouvoir de l'autre belligérant, seront considérés comme neutres, s'ils n'ont pas perdu le bénéfice de leur neutralité : il leur sera interdit de rejoindre l'armée ennemie et toutes les mesures de précaution pourront être prises pour leur rapatriement ».

Au cours de la guerre italo-turque de 1911-1912, des officiers furent envoyés auprès des troupes italiennes, notamment par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France et la Russie ; leur présence ne donna lieu à aucun incident notable ; ils furent, par mesure de sécurité et pour éviter des indiscretions, retenus pendant quelques jours en rade de Tripoli (2).

Pendant la guerre mondiale de 1914-1919, les belligérants n'ont pas permis aux attachés étrangers de circuler à leur gré dans le rayon des opérations militaires. Ils organisèrent simplement à leur intention, plusieurs mois après les principaux événements, des espèces de voyages d'études destinés à les documenter sans aucun inconvénient : c'est ainsi que les attachés militaires neutres furent conduits, par les soins de l'Etat-major français, sur les champs de bataille de la Marne, où, grâce aux détails qui leur furent donnés sur place, ils purent suivre rétrospectivement les péripéties de la lutte.

(1) V. Rey, R. D. I. P., t. XVII, pp. 69 et s.

(2) Sur la situation des attachés militaires pendant la guerre italo-turque, V. Coquet, R. D. I. P., t. XX, p. 524.

CHAPITRE III

MOYENS D'ATTAQUE ET DE DÉFENSE (1)

1078. — Dans le droit international public moderne, les opérations de guerre ne doivent être dirigées que contre les forces des Etats, dans le but de réduire le plus promptement possible l'un des deux adversaires à l'impuissance. Les Etats ont renoncé à l'emploi de moyens qui, ne correspondant pas à ce but, rendaient la guerre plus cruelle, sans en rendre les opérations plus rapides et plus décisives. — La Déclaration de Saint-Pétersbourg, du 11 décembre 1868, adoptée par tous les Etats de l'Europe, affirme que *les progrès de la civilisation doivent avoir pour effet d'atténuer autant que possible les calamités de la guerre ; que le seul but légitime que les Etats doivent se proposer, durant la guerre, est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi ; ... que ce but serait dépassé par l'emploi d'armes qui aggraveraient inutilement les souffrances des hommes mis hors de combat, ou rendraient leur mort inévitable ; que l'emploi de pareilles armes serait dès lors contraire aux lois de l'humanité, etc.*

Les délégués des Etats européens réunis à Bruxelles, en juillet-août 1874, ont inscrit dans l'article 12 de leur projet que : *les lois de la guerre ne reconnaissent pas aux belligérants un pouvoir illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi*, et ont, par l'article 13, indiqué quelques-uns des moyens interdits.

C'est la même règle que les représentants des puissances aux conférences de la Paix tenues à la Haye en 1899 et en 1907 ont reproduite dans l'article 22 des Règlements concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre qu'ils ont signés les 29 juillet 1899 et 18 octobre 1907. L'article 22 de ces Règlements dit : *les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi.*

L'article 16 des Instructions de 1863 pour les Etats-Unis déclare que *les nécessités militaires n'autorisent pas à commettre des actes de cruauté*, et, généralisant le principe, ajoute que *la guerre n'implique aucun acte d'hostilité de nature à rendre, sans nécessité, le retour à la paix plus difficile.*

Le Manuel de l'Institut de droit international, 1880, pose comme règle que les belligérants *doivent s'abstenir notamment de toute rigueur*

(1) V. Buzzati, *L'offesa e la difesa nelle guerra secondo i moderni ritrovati*, 1888. — Fatoux, *La guerre continentale : limitation des moyens de nuire*, 1900. — Focherini, *I mezzi d'offesa in guerra secondo gli insegnamenti di Sesto Giulio l'Africano*, 1917. — Graham, *Military ends and moral means*, 1864. — Trobriand, *Des moyens de guerre nouveaux et des principales objections qu'ils soulèvent au point de vue du droit international*, 1909.

inutile, ainsi que de toute action déloyale, injuste ou tyrannique (art. 4) et indique, dans ses articles 8 et 9, les actes déloyaux et les rigueurs inutiles.

1079. — Donc l'accord est complet. Les représentants des Etats européens, le Président des Etats-Unis, les publicistes les plus autorisés sont unanimes à proclamer le principe que les lois de la guerre n'accordent pas aux belligérants un pouvoir illimité quant au choix des moyens de nuire à l'adversaire et qu'il faut proscrire tout acte qui serait contraire aux lois de l'humanité, sans être utile ou nécessaire au but légitime de la guerre.

La reconnaissance ainsi unanime de ce principe est un réel progrès, par comparaison à la pratique des siècles antérieurs. — Des divergences d'opinion peuvent se produire à propos de tel ou tel cas d'application. Le principe n'en est pas moins entré dans le droit international positif. — « Le général pleinement conscient de son devoir a l'obligation de limiter les actes de violence auxquels il préside à la mesure exacte que lui impose la nécessité de la guerre : tout ce qu'il ordonnerait au delà serait vraiment injuste, étant fait au mépris de son devoir envers l'humanité elle-même... A la guerre tous les moyens ne sont pas bons à la seule condition d'être efficaces ; il faut encore qu'ils n'entachent en rien l'honneur de ceux qui les emploient » (1).

1079'. — Quelque universelle qu'ait été parmi les Etats la reconnaissance du principe qu'il n'est pas permis aux belligérants d'employer à leur gré tous les moyens de guerre, il faut constater qu'en pratique ce principe a été fréquemment violé. Et sa violation a été singulièrement facilitée par une doctrine qui, introduite dans le courant du xix^e siècle en Allemagne par certains écrivains militaires, y a reçu l'approbation de ses meilleurs jurisconsultes et de ses autorités les plus élevées. C'est celle qui distingue dans le droit de la guerre terrestre, à côté de la *loi de la guerre* (*Kriegsmanier*), comprenant les règles conformes au droit des gens qui sont normalement applicables, la *raison* ou la *nécessité de guerre* (*Kriegsräson*), autorisant le recours aux divers procédés prohibés par la loi normale lorsque cela est absolument nécessaire pour atteindre le but de la guerre. Cette doctrine, que l'Allemagne avait répudiée en 1899 en signant avec les autres Etats la convention de la Haye du 29 juillet, mais qu'elle a consacrée dans sa législation interne en faisant publier en 1902 par son Etat-major un Manuel des lois de la guerre continentale, est en effet la simple application de la maxime que la fin justifie les moyens et elle livre au seul arbitraire des chefs militaires toutes les règles essentielles du droit de la guerre (n^o 1009'). Cela explique que, dans la guerre de 1914-1919, si de la part des autres puissances la mécon-

(1) Pillet, *Le droit de la guerre*, 1892, t. I, p. 140.

naissance des lois internationales fut en général exceptionnelle, elle a été de la part de l'Allemagne toujours systématique.

1080. — Les moyens d'attaque et de défense doivent être divisés en deux catégories : les moyens illicites et interdits ; les moyens licites et permis.

SECTION I. — Moyens illicites et interdits

1081. — Ces moyens sont interdits, les uns comme barbares, les autres comme perfides.

1081'. — MOYENS BARBARES. — Il est impossible d'indiquer d'une manière complète tous les moyens qu'il faut défendre comme barbares, car ici, aussi bien qu'en toute matière, des inventions nouvelles peuvent sans cesse apparaître. On ne peut procéder que par voie d'exemples. C'est ce qu'ont fait d'ailleurs le projet de Bruxelles de 1874 et les conventions de la Haye de 1899 et de 1907.

On ne doit d'abord ni blesser, ni maltraiter l'ennemi qui se rend : dès qu'il cesse de résister, il doit être traité comme prisonnier de guerre. — Il est encore interdit d'achever les blessés. — Il est défendu de déclarer, par haine, par vengeance ou par intimidation, qu'il ne sera fait aucun quartier à l'ennemi : aucun corps de troupes n'a le droit de déclarer qu'il n'accordera, et par conséquent qu'il n'acceptera pas de quartier. — « Les nécessités militaires n'autorisent pas à commettre des actes de cruauté, c'est-à-dire à infliger des souffrances pour le seul plaisir de faire souffrir ou pour exercer une vengeance ; ni à estropier ou blesser un ennemi en dehors du combat ; ni à lui faire subir des tortures pour en extorquer des renseignements ». Ces prohibitions ont été consacrées par la Déclaration de Bruxelles de 1874 (art. 13) et par les Règlements de la Haye de 1899 et 1907 (art. 23), après l'avoir été par les Instructions américaines de 1863 (art. 16, 60, 61, 62, 68) et par le Manuel d'Oxford de 1880 (art. 9). Mais elles n'ont pas été toujours suivies dans les guerres les plus récentes. — Lors des deux guerres balkaniques de 1912 et de 1913, les Bulgares tuèrent de nombreux soldats ennemis après qu'ils s'étaient rendus et à maintes reprises massacrèrent des blessés (1). — Il en fut de même de la part des troupes allemandes, tant en France qu'en Belgique et en Russie, pendant le conflit de 1914-1919 (2). Citons notamment les horribles massacres par

(1) V. Enquête dans les Balkans. Rapport aux directeurs de la Dotation Carnegie pour la paix internationale par les membres de la Commission d'enquête, 1914, trad. franç., pp. 124 et s., 210 et s. — Cette enquête relève des accusations analogues à la charge des Serbes et des Grecs. Mais on doit noter que la Commission Carnegie n'a enquêté ni en Grèce, ni en Serbie, mais uniquement en Bulgarie, et qu'ainsi, en l'absence de dépositions grecques et serbes pouvant être opposées aux témoignages bulgares, ses allégations en ce qui concerne les Grecs et les Serbes ne doivent être admises qu'avec une grande réserve.

(2) V. Rapports des Commissions d'enquête belge (1^{er} et 4^e rapports), française

les Allemands de prisonniers français à Ethé (22 août 1914) et à la tranchée de Calonne (22 septembre 1914). — Dans la guerre de 1914-1919, on a constaté également à la charge de la Turquie, de l'Autriche-Hongrie et de la Bulgarie, en Russie, en Serbie et en Italie, de nombreuses violations du droit. Ainsi, les puissances centrales se servirent à maintes reprises de prisonniers militaires comme de boucliers pour se protéger contre le feu des troupes ennemies. L'obligation de faire quartier fut aussi, dans le conflit de 1914, méconnue fréquemment par les Austro-Hongrois et par les Allemands. Un ordre du général allemand Stenger, du 26 août 1914, prescrivit de ne plus faire de prisonniers, de massacrer tous les prisonniers déjà faits, de ne laisser derrière soi aucun ennemi vivant : c'était l'écho des volontés impériales. A la veille de la bataille de la Vistule, l'Empereur d'Allemagne Guillaume II adressa à ses troupes les paroles suivantes : « Malheur aux vaincus. Le vainqueur ne connaît pas de grâce ». Guillaume II avait dit déjà le 27 juillet 1900 à son armée qui partait pour Pékin : « Soldats, vous ne ferez pas de quartier, vous ne prendrez pas un seul prisonnier ; que tout ce qui tombera entre vos mains soit à votre merci ! » En août 1915, le général autrichien Boroévitch recommanda à ses troupes de faire le moins possible de prisonniers. — Les blessés furent de même souvent achevés. — Le gouvernement allemand, de son côté, porta contre les Alliés, spécialement contre les Français et les Russes, des accusations analogues (1). Ce qu'on peut dire, c'est que, si, de la part des Alliés, des violations du droit des gens ont pu être commises, elles ne présentèrent jamais, comme celles perpétrées par les Allemands, un caractère systématique, elles furent exceptionnelles et constituèrent le fait individuel de soldats exaspérés par la bataille. — La Convention nationale de France avait, par des décrets du 26 mai et du 11 août 1794, défendu aux armées de la République de faire quartier, mais elle ne tarda pas à rapporter ces deux décrets le 30 décembre 1794. — Pendant la guerre du Transvaal en 1899, à Elandsgaate, des troupes anglaises refusèrent de faire quartier à des Boërs qui s'étaient rendus.

(2^e, 7^e et 15^e rapports), et britannique (p. 57, et Appendice, pp. 182-197). — *Les violations des lois de la guerre par l'Allemagne*, publication du Ministère français des Affaires étrangères, 1915, pp. 32-56. — Paul Fauchille, *Les attentats allemands contre les biens et les personnes*, R. D. I. P., t. XXII, pp. 361 et s., 369 et 370. — Maccas, *Les cruautés allemandes*, 1915, pp. 129 et s., 111-131. — Mailler, *De la distinction des combattants et non combattants*, 1916, pp. 153 et s., 177 et s. — Nothomb, *Les Barbares en Belgique*, 1915, pp. 21 et s. — Reiss, *Comment les Austro-Hongrois ont fait la guerre en Serbie*, 1915, pp. 13 et s. — Catellani, *L'Italie et l'Autriche en guerre*, édit. franç., 1918, pp. 69 et s. — *L'Allemagne et les Alliés devant la conscience chrétienne*, p. 147.

(1) V. Déclarations du gouvernement allemand des 11 janvier et 30 juillet 1915 rélutant les accusations formulées par la France. — *Greuelthaten russischer Truppen gegen deutsche Civilpersonen und deutsche Kriegsgefangenen*, 1916. — Muller-Meinigen, *Der Weltkrieg 1914-1915 und der Zusammenbruch des Völkerrechts*, 1916,

Il n'est pas davantage permis d'assassiner ou de faire assassiner un ennemi, fût-ce le souverain de l'Etat ou le généralissime des armées, de mettre à prix la tête d'un ennemi, de le déclarer mis hors la loi ; car c'est autoriser implicitement le premier venu à le traquer comme une bête fauve. — Les Règlements de la Haye de 1899 et de 1907 (art. 23) défendent « de tuer ou de blesser par trahison des individus appartenant à la nation ou à l'armée ennemie »(1). — On a pu reprocher à l'Espagne l'assassinat de Guillaume d'Orange. — L'Angleterre, par l'entremise de Fox, avertit Napoléon I^{er} qu'un aventurier se proposait de l'assassiner. — L'Angleterre, cependant, a souvent mis à prix la tête de ses adversaires. En 1884, l'amiral anglais mit à prix (25,000 fr.) la tête d'Osman Digma qui commandait les troupes du Madhi. A la suite de la réprobation qu'elle souleva, cette mesure fut rapportée. — Napoléon I^{er} fut mis hors la loi par les Alliés en 1815. — L'Autriche-Hongrie, dans la guerre mondiale de 1914, a mis à prix la tête du poète italien d'Annunzio, devenu aviateur militaire (J. I. P., t. XLV, p. 928).

1082. — Sont prohibés les engins et les armes propres à causer des douleurs inutiles ou à aggraver des souffrances déjà cruelles.

Les auteurs citent comme exemples les flèches empoisonnées ou barbelées, le petit plomb, le verre pilé, les balles mâchées, les boulets à chaîne et les boulets rouges, les couronnes foudroyantes, dans les guerres maritimes (Bluntschli, *op. cit.*, art. 557, 558, 560). Tous ces procédés sont aujourd'hui hors d'usage, et, comme le disait le général allemand Hartmann, depuis longtemps passés à la chambre de décharge des arsenaux. Les projectiles employés par l'artillerie contemporaine exercent dans les endroits où ils tombent des ravages bien plus étendus que cette vieille mitraille (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 125, note 5).

Le pape Innocent II avait essayé, mais vainement, d'interdire dans les guerres entre chrétiens l'emploi d'armes lançant des projectiles (2), et Bluntschli remarque que l'art de la guerre, dans les temps modernes, repose précisément sur les armes à projectiles.

On a voulu écarter du moins ceux de ces projectiles qui causent des maux superflus, des blessures atrocement cruelles ou inguérissables. Ne suffit-il pas de mettre l'adversaire hors de combat ? La Déclaration de Saint-Pétersbourg, du 11 décembre 1868, à laquelle ont adhéré tous les Etats de l'Europe, a proscriit l'emploi, par les troupes de terre ou de mer, de tous *projectiles d'un poids inférieur à 400 grammes, qui seraient explosibles ou chargés de matières fulminantes ou inflammables.* — Dans une note du 29 juin 1868, la Prusse avait proposé l'interdiction

(1) V. Instructions américaines de 1863, art. 149. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 561 à 563. — Comp. Gareis, *Neue Versuche zur Humanisierung des Kriegsrechts, insbes die Petersburger Konvention*, 1897. — Zorn, *Kriegsmittel und Kriegsführung*, 1902.

(2) V. Fournier, *La prohibition, par le II^e concile de Latran, d'armes jugées trop meurtrières (1139)*, R. D. I. P., t. XXIII, p. 471.

d'une série d'engins de destruction. L'Angleterre refusa d'aller au delà des propositions russes. Elle craignit de restreindre le domaine des inventeurs sur lesquels elle comptait pour récompenser l'infériorité numérique de son armée. — La Déclaration du 11 décembre 1868 a été purement et simplement maintenue par les actes de la Haye de 1899 et de 1907 : ces actes réservent en effet (art. 23) les prohibitions « établies par des conventions spéciales » (1).

Pendant la guerre russo-japonaise de 1904-1905, on se servit des deux parts, principalement du côté japonais, d'explosifs lancés à la main et aussi de torpilles (2). — Les belligérants, dans la guerre de 1914, employèrent également ces projectiles : les grenades à main y furent d'un usage courant, et certaines de celles employées par les Allemands ne pesaient pas plus de 360 grammes (grenades lenticulaires) et de 318 grammes (grenades ovoïdes à rugueux). Les Austro-Hongrois, tant en Italie qu'en Serbie, utilisèrent des projectiles explosifs (3).

Les Anglais, dans leur lutte contre leurs sujets révoltés de l'Inde, se sont servis de balles *dum-dum* formées d'une chemise de nickel collée sur un noyau de plomb, qui dépasse le nickel, et produisant des effets d'épanouissement terribles dans le corps humain. Ils ne méconnaissaient pas ainsi la déclaration de Saint-Pétersbourg ; car celle-ci est applicable seulement en cas de guerre internationale et entre Etats contractants. — Mais l'usage des *dum-dum* a été discuté à la conférence de la Haye de 1899 ; et, finalement, la conférence vota à l'unanimité moins deux voix (Angleterre et Etats-Unis) et une abstention (Portugal) la déclaration suivante : « Les puissances contractantes s'interdisent l'emploi de balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, telles que les balles à enveloppe dure dont l'enveloppe ne couvrirait pas entièrement le noyau ou serait pourvue d'incisions (4) ».

(1) Geffcken (sur Heffter, *op. cit.*, § 125, note 3) dit : La France a violé la convention de 1868 à différentes reprises en 1871. — Nul n'ignore aujourd'hui que les allégations, sans aucune preuve à l'appui, contenues dans les circulaires de M. de Bismarck des 9 janvier et 17 février 1871 et sa lettre du 11 février au maréchal de Mac-Mahon, ont été formellement démenties par la circulaire du comte de Chaudordy, du 25 janvier, la réponse du maréchal de Mac-Mahon et la lettre écrite, le 20 février, par le général Suzanne, directeur de l'artillerie. — Ott (sur Kluber, *op. cit.*, § 244, note a) est plus vrai, quand il dit : « Pendant la guerre de 1870-1871, les deux parties se renvoyèrent à plusieurs reprises l'accusation d'avoir fait usage de balles explosibles, mais il ne paraît pas que cette accusation ait aucun fondement ». — Du reste, de récentes révélations ont fait connaître au monde quelle foi il fallait accorder aux affirmations de M. de Bismarck qui s'entendait si bien à surexciter l'opinion publique au profit de ses combinaisons.

(2) Arlga, *op. cit.*, p. 260.

(3) Catellani, *op. cit.*, p. 15.

(4) V. R. D. I. P., t. V, p. 297. — V. De Lapradelle, *La conférence de la Paix*, R. D. I. P., t. V, p. 693.

Il semble que, postérieurement à la convention de la Haye, les Anglais, dans leur guerre de 1899-1900 contre les Républiques Sud-africaines, aient encore fait usage de balles *dum-dum* : ils étaient dans leur droit, puisqu'ils n'avaient pas accepté la Déclaration de 1899 et que les Républiques de l'Afrique australe n'avaient même pas adhéré à la Déclaration de Saint-Pétersbourg (1). L'Angleterre n'adhéra à la Déclaration de 1899 que le 30 août 1907 ; le Portugal lui donna son adhésion le 29 août 1907 ; les Etats-Unis n'y ont pas adhéré.

La conférence de la Haye a encore voté en 1899 une déclaration « interdisant l'emploi de projectiles qui ont pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères » ; l'Angleterre n'y a donné son adhésion que le 30 août 1907 ; les Etats-Unis ne l'ont point signée. Il faut remarquer que ce qu'interdit la déclaration, ce sont seulement les projectiles ayant pour but *unique* de répandre des gaz asphyxiants ou délétères ; les projectiles qui tuent et sont parfois accompagnés de jets délétères ne sont donc pas prohibés.

Les obus à la lyddite dont les Anglais ont fait usage pendant la guerre de 1899-1900 contre les Républiques Sud-africaines sont-ils des engins dont l'emploi doit être prohibé ? On ne peut l'admettre, puisque ces obus, s'ils peuvent déterminer la mort par asphyxie, n'ont pas *pour but unique* de répandre des gaz asphyxiants ou délétères (2).

Les deux Déclarations de 1899 sur les *dum-dum* et sur les gaz asphyxiants ou délétères, questions dont la conférence de 1907 ne s'est pas occupée, sont toujours en vigueur : elles ont été conclues pour une durée indéfinie, sauf dénonciation ; et l'article 23 du Règlement de la Haye de 1907, en réservant les prohibitions résultant de conventions spéciales, suppose leur maintien.

Dans sa circulaire du 4 janvier 1899 sur la réunion d'une conférence de la Paix, le ministre russe, M. Mouravieff, avait proposé l'interdiction de la mise en usage dans les armées de nouveaux engins de guerre, canons, fusils et explosifs ; mais ses demandes ne trouvèrent pas à la conférence de la Haye de 1899 un accueil empressé, et aucune résolution n'intervint à leur sujet (3).

Pendant les guerres balkaniques de 1912-1913, les Turcs et les Bulgares ont usé fréquemment de balles à incision, dites *dum-dum* ; l'armée grecque s'en servit également, mais chez elle les balles furent

(1) V. Arthur Desjardins, *La guerre de l'Afrique australe et le droit des gens*, Revue des Deux-Mondes, 1^{er} mars 1900, p. 44. — Despagnet, R. D. I. P., t. VII, p. 662. — Mérignac, *Les pratiques anglaises dans la guerre terrestre*, R. D. I. P., t. VIII, pp. 93 et s. — Sur l'usage des balles *dum-dum* pendant la guerre russo-japonaise, V. Nagao Ariga, *La guerre russo-japonaise au point de vue continental*, p. 242. — Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, 1908, p. 173.

(2) V. R. D. I. P., t. VI, p. 692, et t. VII, p. 668.

(3) V. De Lapradelle, *La conférence de la Paix*, R. D. I. P., t. VI, pp. 681 et s. — Mérignac, *La conférence internationale de la Paix*, 1900, pp. 41 et s.

une « improvisation » et non pas un produit de la fabrication officielle (1). — Les Allemands et les Austro-Hongrois ont eu de même recours, dans la guerre de 1914, à l'emploi des balles *dum-dum*. L'Empereur d'Allemagne, dans une dépêche du 11 septembre 1914 au Président des Etats-Unis, porta contre la France et l'Angleterre l'accusation d'avoir usé de semblables balles ; mais la fausseté de cette accusation fut plus tard établie. Les Allemands ont également accusé les Anglais d'avoir utilisé des balles explosives (2).

Les Allemands, les Austro-Hongrois et les Turcs, à partir de 1915, ont fait usage de gaz asphyxiants ou délétères, soit en les envoyant par nappes sur l'ennemi, soit en les enfermant dans des obus lancés par leurs canons. C'est un engin de guerre qu'ils ont sans cesse perfectionné et dont ils ont fait un emploi de plus en plus grand. Ils se sont aussi servis de liquides enflammés, projetés sur l'adversaire au moyen de projecteurs. Leurs ennemis, pour se défendre, durent faire appel aux mêmes moyens de combat (3). Le Comité de la Croix-Rouge de Genève, le 6 février 1918, a, mais sans succès, adressé aux belligérants une note en vue d'arrêter l'utilisation des gaz vénéneux (4). — Les articles 171 du traité de Versailles avec l'Allemagne et 135 du traité de Saint-Germain avec l'Autriche ont disposé que, l'emploi de lance-flammes et celui de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires, ainsi que de tous liquides, matières ou produits analogues, étant prohibé, la fabrication et l'importation en sont rigoureusement interdites en Allemagne et en Autriche. V. aussi art. 82, traité de Neuilly du 27 novembre 1919 avec la Bulgarie.

Les troupes austro-hongroises opposées aux Italiens furent, en 1916, munies en grand nombre de masses ferrées, garnies de pointes, destinées à achever les blessés et à tuer les soldats réduits à l'impuissance par les gaz. — Les soldats allemands reçurent des baïonnettes en forme de scies, de nature à causer des blessures horribles (5).

Au mois de septembre 1918, l'Allemagne protesta contre l'emploi par les troupes américaines de fusils à chevrotines ; mais le 3 octobre

(1) Rapport de la Commission d'enquête Carnegie, pp. 216 et s.

(2) V. Rapports des Commissions d'enquête belge (7^e et 15^e rapports) et française (4^e rapport). — *Les violations des lois de la guerre par l'Allemagne*, pp. 151 et s. — Paul Fauchille, *op. et loc. cit.*, pp. 359 et 369. — Maccas, *op. cit.*, pp. 55 et s. — Reiss, *op. cit.*, p. 4. — V. aussi Catellani, *op. cit.*, pp. 13 et s. — J. I. P., t. XIV, p. 915.

(3) Rapports des Commissions d'enquête belge (14^e rapport) et française (3^e rapport). — *Les violations des lois de la guerre par l'Allemagne*, pp. 171 et s. — Catellani, *op. cit.*, pp. 22 et s. — Paul Fauchille, *op. et loc. cit.*, p. 361. — Marre, *La chimie meurtrière des Allemands*, 1915. — A. J.,-1915, p. 697. — J. I. P., t. XI,II, pp. 166, 269, 865, 1005 ; t. XLIII, pp. 126, 739, 740, 742, 743, 1037 ; t. XLIV, pp. 803, 949, 1567, 1885.

(4) Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, 1918, pp. 185 et s., 312 et s.

(5) Catellani, *op. cit.*, p. 13. — Rapports de la Commission d'enquête française (4^e rapport).

le gouvernement des Etats-Unis répondit que ces fusils ne sont pas prohibés par le Règlement de la Haye.

1083. — Le droit international interdit aux nations civilisées d'enrôler des *sauvages*, ou d'employer comme auxiliaires des *troupes auxquelles les lois de la guerre sont inconnues*, qui agissent sous la direction de leurs chefs, d'une façon autonome, avec leurs propres habitudes de guerre et d'après leur propre mentalité. Mais il ne s'oppose nullement à ce que ces nations utilisent dans les combats leurs sujets noirs ou jaunes, dès lors que ceux-ci font partie de leurs armées, sont soumis à la discipline militaire et observent les lois et coutumes de la guerre (1). — En conséquence, si on peut critiquer l'emploi que, dans leurs guerres d'Amérique, les Anglais et les Français ont fait des Indiens comme libres alliés (V. la protestation de lord Chatam à la Chambre des Lords en 1777), et l'usage des Bachi-Bouchouks par les Turcs dans leur guerre de 1877 contre la Russie, on ne saurait reprocher ni aux Etats-Unis d'avoir employé des troupes noires dans leur conflit de 1898 avec l'Espagne et dans leur guerre de 1917 contre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, ni aux Italiens de s'être servis des Ascaris de l'Erythrée dans leur guerre de 1912 avec la Turquie, ni aux Anglais et aux Français d'avoir, lors de la lutte mondiale de 1914-1919, fait figurer dans les rangs de leurs armées des cipayes indiens, des noirs d'Afrique ou des jaunes d'Asie. — C'est de même à tort que Bluntschli (*op. cit.*, § 559) a soutenu que l'emploi des turcos dans la guerre franco-allemande de 1870 avait été un recul vers les époques moins civilisées, parce que ces individus ne comprennent pas la civilisation et n'ont que vaguement la notion du respect dû aux femmes et à la propriété. Les turcos étaient des troupes régulières d'Algérie, très disciplinées et faisant partie de l'armée française (2).

(1) V. De Lapradelle, *Les troupes de couleur à la guerre*, 1918. — Mérignhac, *Les corps francs et les troupes exotiques au cours de la guerre actuelle*, 1917. — Spaight, *War rights on land*, p. 65.

(2) C'est sans la moindre preuve que, dans sa circulaire du 9 janvier 1871, le comte de Bismarck a imputé des cruautés aux turcos ; sa circulaire a été entièrement réfutée par celle du comte de Chaudordy en date du 25 janvier 1871. — Calvo (*op. cit.*, t. IV, § 2057) reconnaît que les turcos commandés par des officiers supérieurs français étaient des troupes disciplinées. — Ott (sur Kluber, *op. cit.*, § 244, note) dit à ce sujet : « Aucun auteur allemand cependant n'avait reproché à la Russie l'emploi des hordes asiatiques, qui servirent d'auxiliaires dans la guerre de délivrance, et les turcos, tout en inspirant un grand effroi aux troupes allemandes, ont fait preuve de plus de discipline et de moins de cruauté que les Croates, par exemple, dont l'Autriche s'est si souvent servie dans les guerres civiles, ou que d'autres troupes dites civilisées ». — V. pour la guerre hispano-américaine de 1898, R. D. I. P., t. V, p. 753 ; pour la guerre russo-japonaise de 1904, R. D. I. P., t. XVI, p. 486. — Sur l'emploi des Tounghousses, pillards de la Mandchourie, dans la guerre russo-japonaise, V. Arlga, *op. cit.*, p. 268 ; Rey, R. D. I. P., t. XVI, p. 490. — Sur l'emploi d'arabes indigènes et de soldats noirs (Ascaris) par l'Italie lors de la guerre de 1912 avec la Turquie, V. Coquet, R. D. I. P., t. XX, p. 515.

Le gouvernement de Berlin a, lors de la guerre de 1914, comme il l'avait fait en 1870, protesté contre la présence de troupes exotiques dans les armées de ses adversaires : il a prétendu, dans un mémoire du 30 juillet 1915, que les auxiliaires de couleur de l'Angleterre et de la France faisaient des trophées de guerre avec des têtes et des doigts coupés de soldats allemands et portaient autour du corps des colliers d'oreilles coupées ; que, se glissant avec une perfidie sournoise auprès des blancs, ils les assassinaient avec une sauvagerie bestiale, leur crevant les yeux, leur tailladant le visage à coups de couteaux, leur coupant la gorge. Dans le conflit mondial, il a cependant, pour la défense de ses colonies, usé lui-même de troupes noires, et dans des conditions tout à fait irrégulières, car les indigènes employés contre les troupes du Congo belge étaient conduits par leurs chefs, n'étaient pas encadrés de blancs et n'avaient aucune éducation au point de vue des lois et coutumes de la guerre : ce fait a motivé une protestation du gouvernement belge du 12 octobre 1914. — En 1899-1900, les Anglais employèrent des sauvages, des Cafres, contre les Républiques Sud-africaines (1).

Il n'est pas défendu à un belligérant de rendre la liberté aux criminels condamnés de droit commun pour les enrôler dans son armée ; il doit seulement veiller à ce qu'ils ne contreviennent pas aux lois de la guerre. En 1904, l'armée russe agit de la sorte à Sakhaline (2).

1083'. — On peut considérer comme un moyen barbare le fait d'utiliser des chiens comme combattants contre l'ennemi en groupe isolé, car ils peuvent causer des blessures inutilement cruelles et dévorer des hommes déjà hors d'état de nuire. Les Italiens ont employé des chiens de guerre lors de la lutte de 1912 avec la Turquie (3).

1084. — « L'emploi du *poison*, de quelque manière que ce soit, qu'il ait pour but de contaminer les puits, les aliments, les armes, est absolument proscrit dans les guerres modernes. Celui qui y recourt se met lui-même hors la loi et les usages de la guerre » (Instructions américaines de 1863, art. 70. — Déclaration de Bruxelles de 1874, art. 13. — Règlements de la Haye de 1899 et 1907, art. 23) (4). — Mais il est permis de percer les digues, de détruire les écluses. On peut également détourner le cours d'une rivière, tarir les sources qui alimentent l'ennemi. Privé de cet élément, indispensable à la vie des hommes et des animaux, celui-ci ne serait-il pas obligé d'abandonner ses positions ? Des

(1) V. Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, 1916, p. 85. — Despagnet, R. D. I. P., t. VII, pp. 675 et s.; t. IX, p. 135. — De Lapradelle, *Les troupes de couleur à la guerre*, 1918. — Mérignhac, *Les corps francs et les troupes exotiques au cours de la guerre actuelle*, 1917.

(2) Ariga, *op. cit.*, p. 266. — Rey, R. D. I. P., t. XVI, p. 487. — Takahashi, *op. cit.*, p. 178.

(3) V. Coquet, R. D. I. P., t. XX, p. 537. — Mérignhac, *Traité de droit public international*, 3^e partie, t. I, p. 262. — Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 261.

(4) V. pendant la guerre russo-japonaise, Ariga, *op. cit.*, p. 258.

auteurs ont soutenu qu'on pouvait rendre les eaux impropres à la consommation, lorsqu'on les corrompt d'une manière *ostensible* et *apparente*. — Lors de la guerre mondiale de 1914-1919, les Allemands ont, dans la région de l'Afrique australe, empoisonné un grand nombre de puits au moyen d'arsenic (1). Ils ont fait de même en France, lorsqu'en 1917 ils évacuèrent les départements du Nord (2). — A diverses reprises, ils ont jeté sur certaines villes, au moyen d'avions, des bombes ou des mixtures empoisonnées (3). — Ils ont souvent empoisonné les vivres qu'ils devaient laisser dans les pays ou les tranchées qu'ils abandonnaient : leur habitude à cet égard était si connue de leurs adversaires que ceux-ci, lorsqu'ils trouvaient des vivres de provenance allemande, les faisaient goûter à des prisonniers avant de les consommer eux-mêmes (4). — On a prétendu qu'ils ont imprégné de poison les pansements des blessés (5). — Les Allemands ont, en 1918, accusé les Anglais d'employer des projectiles munis d'une enveloppe de papier renfermant des germes infectieux (6). — Pendant la guerre russo-japonaise, les Japonais firent usage du poison pour tuer les chiens militaires que les Russes employaient pour rechercher l'ennemi, mais ils punirent conformément à leur loi disciplinaire deux infirmiers militaires qui avaient conçu le projet d'empoisonner la source où le quartier général de Kouropatkine s'alimentait en eau (7).

Il faut admettre par analogie qu'un belligérant ne peut aider à la diffusion de maladies contagieuses (8). On a accusé les Allemands d'avoir pendant la guerre de 1914 cherché à répandre les bacilles de certaines maladies, en particulier de la fièvre typhoïde, et même d'avoir inoculé la tuberculose. Ils se sont de même efforcés de transmettre la morve aux chevaux de leurs ennemis (9). On a découvert dans les jardins de la Légation d'Allemagne à Bucarest des caisses d'explosifs et de tubes contenant des bouillons de culture bacillaire destinés à propager en Roumanie le charbon et la morve (10).

(1) V. Bulletin du Comité de l'Afrique française, 1915, p. 143, et 1917, Renseignements coloniaux, pp. 36 et s. ; Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, p. 259. — Les Allemands ont à maintes reprises violé les lois de la guerre au cours de leurs campagnes en Afrique. V. Livre gris belge sur le Congo, mars 1919 ; Bulletin du Comité de l'Afrique française, 1917, Renseignements coloniaux, pp. 3 et s.

(2) Paul Fauchille, *L'évacuation des territoires occupés par les Allemands dans le Nord de la France, février-mars 1917*, 1917, p. 32. — J. I. P., t. XLIV, p. 951.

(3) V. Avis des préfets du Doubs, de la Meuse et de la Somme, mars-avril 1917, J. I. P., t. XLIV, p. 959. V. encore J. I. P., t. XLIV, p. 380 ; t. XLV, p. 908.

(4) Pillet, *Les conventions de la Haye*, p. 218. — J. I. P., t. XLIII, p. 740 ; t. XLV, p. 430.

(5) J. I. P., t. XLIV, p. 953.

(6) Interpellation au Reichstag, mai 1918, J. I. P., t. XLV, p. 915.

(7) Ariga, *op. cit.*, p. 258.

(8) J. I. P., t. XLIV, pp. 378, 949 ; t. XLV, p. 422.

(9) Comp. J. I. P., t. XLIV, p. 953.

(10) Le 9 février 1917, les Etats-Unis d'Amérique ont publié une dépêche du

1034¹. — Les Règlements de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907 (art. 23, *in fine*) interdisent encore à un belligérant de « détruire ou de saisir des propriétés ennemies, sauf les cas où ces destructions ou ces saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre » (n° 1091).

Le Règlement de la Haye de 1907 (art. 23, *in fine*) lui défend en outre : « de forcer les nationaux de la partie adverse à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre leur pays, même dans le cas où ils auraient été à son service avant le commencement de la guerre ».

On peut rappeler le ravage du Palatinat, la destruction du château de Heidelberg, à l'époque de Louis XIV. — L'incendie, la dévastation, le pillage et le meurtre pour le seul plaisir de nuire, et l'emploi des sujets ennemis, civils ou militaires, à des œuvres de guerre, furent des procédés usuels et systématiques chez les Allemands pendant la guerre de 1914 (renvoi aux n°s 1141 et s.) (1). — L'incendie est un moyen dont les Russes ont plusieurs fois tenté de se servir en 1904 pendant leur guerre contre le Japon (2).

1035. — MOYENS PERFIDES. — La lutte doit être loyale. Tout belligérant doit pouvoir compter que son adversaire observera fidèlement les engagements pris et les devoirs imposés par les lois de la guerre. Tout stratagème, combiné précisément sur la violation de ses engagements ou le mépris de ses devoirs, est une perfidie, condamnée par le droit international.

Ainsi, il est interdit de : — manquer à la parole donnée, — rompre par surprise une suspension d'armes convenue, — faire semblant de se rendre, de lever, par exemple, en l'air la crosse du fusil pour laisser approcher et fusiller de plus près les combattants opposés, — couvrir du drapeau de la Croix-Rouge de Genève les voitures destinées au transport des munitions, des approvisionnements ou du trésor de l'armée, — d'abuser du drapeau parlementaire, — de désigner comme hôpital un bâtiment affecté au service de la guerre, etc., etc. — De pareilles interdictions se trouvent dans les Règlements de la Haye de 1899 et 1907, art. 23.

Lors de la guerre Sud-africaine de 1899-1900, les Boërs ont reproché aux Anglais d'avoir à plusieurs reprises abusivement employé les signes distinctifs de la convention de Genève ainsi que le drapeau

chargé d'affaires américain à Bucarest donnant des documents sur cette découverte.

(1) Rapports des Commissions d'enquête française (1^{er}, 4^e et 5^e rapports), belge (tous les rapports), et britannique (pp. 46-57). — V. également Paul Fauchille, *Les attentats allemands contre les biens et les personnes en Belgique et en France*, R. D. I. P., t. XXII, pp. 249 et s. ; *La réparation des dommages industriels causés par les Allemands dans le Nord de la France*, R. D. I. P., t. XXIII, p. 280. — Pic, *Violation systématique des lois de la guerre par l'Allemagne*, R. D. I. P., t. XXIV, p. 243.

(2) Ariga, *op. cit.*, p. 259.

blanc (1). — Les Japonais et les Russes se sont fait des reproches analogues pendant la guerre de 1904-1905 (2). — Les Allemands, dans la guerre mondiale de 1914, se sont de même servis de propos délibéré des insignes de la Croix-Rouge dans un but stratégique (3). — Pendant la guerre balkanique de 1912, à Névrokop, les Turcs ont élevé le drapeau blanc pour se rendre, et quand un officier bulgare s'avança avec quatre soldats pour traiter de la reddition, ils tirèrent sur eux (Lettre d'un officier bulgare, Correspondant du 10 avril 1913, p. 179). Au mois d'octobre 1912, pendant la guerre des Balkans, les Turcs ayant hissé des drapeaux blancs à l'Est de Scutari, les Monténégrins leur permirent d'approcher de leurs positions, mais, quand ils furent à proximité, les Turcs ouvrirent le feu et se lancèrent à la baïonnette à l'assaut des positions monténégrines (Temps, 31 octobre 1912). — Lors du conflit mondial de 1914, les Allemands et les Austro-Hongrois abusèrent aussi souvent de l'immunité accordée aux parlementaires : les premiers agirent de la sorte dès le début de la guerre en Belgique, à Liège et près de Hofstade, et aussi en France, à Nesle ; les seconds aux environs de Lemberg et en Italie. A maintes reprises, ils simulèrent la reddition en plaçant sur le front de combat une ligne de troupes les bras levés, derrière laquelle ils dissimulaient des mitrailleuses où des détachements prêts à l'attaque (4).

1086. — La ruse est-elle permise à la guerre ? Oui ; tous les auteurs sont d'accord sur l'affirmative. — Les ruses de guerre sont considérées comme licites, dit l'article 4 de la Déclaration de Bruxelles de 1874 et répètent après lui les articles 24 des Règlements de la Haye de 1899 et 1907. — Mais la ruse doit être exempte de perfidie. « Les nécessités militaires autorisent à recourir à toutes les ruses qui n'impliquent pas une violation des engagements expressément stipulés pendant la guerre, ou qui résultent implicitement des lois modernes de la guerre. — Elles admettent la ruse, mais condamnent la perfidie » (Instr. améric. de 1863, art. 15, 16 et 101).

Dans la mise en action de leurs ruses, les adversaires doivent respecter les devoirs imposés par le droit international. Telle est la règle. — Sont licites les embuscades, les surprises, les attaques nocturnes, etc., etc. — Pendant la guerre russo-japonaise, les Russes ont eu recours à une suspension d'armes pour couvrir leur retraite (Ariga, *op. cit.*, p. 253).

L'emploi pour l'attaque et la défense de mines et de fougasses,

(1) V. Arthur Desjardins, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} mars 1900, p. 51. — Despagnet, R. D. I. P., t. VII, p. 669. — Comp. Basdevant, R. D. I. P., t. X, p. 634.

(2) V. Ariga, *op. cit.*, p. 249. — Takahashi, *op. cit.*, pp. 163 et s.

(3) Rapports des Commissions d'enquête belge (7^e rapport) et britannique (p. 60, et Appendice, pp. 202-205).

(4) V. Catellani, *op. cit.*, pp. 29 et s. — Maccas, *op. cit.*, p. 65. — Rapport de la Commission d'enquête britannique, p. 60, et Appendice, pp. 205-210.

destinées à soulever le sol sous les pieds des soldats ennemis, constitue un moyen de guerre licite dans la guerre continentale, quoique les mines doivent agir d'une manière sournoise qui pourrait les faire considérer comme présentant un certain caractère de perfidie. Leur emploi, au surplus, est fort ancien : il remonte aux premiers temps de l'usage de la poudre. Tous les belligérants s'en sont servis fréquemment au cours du conflit mondial de 1914-1919, dans la guerre de tranchées qui l'a pendant longtemps caractérisé. Mais, dans ce conflit, les Allemands ont employé parfois le procédé des mines d'une façon telle qu'il est devenu véritablement un procédé perfide en même temps que barbare, qu'il faut interdire. Ainsi compris, ce procédé doit en effet produire directement ses conséquences non seulement vis-à-vis des forces armées de l'ennemi, mais encore vis-à-vis de toutes personnes inoffensives, sans que celles-ci aient la possibilité de s'y soustraire : nous faisons allusion à l'emploi des mines dites « à retardement ». Durant les retraites qu'ils effectuèrent en France et en Belgique en février-mars 1917 et en juillet-novembre 1918, les Allemands cachèrent souvent dans les lieux qu'ils abandonnaient des mines de cette nature, ne devant éclater que plusieurs jours et même plusieurs semaines après qu'elles avaient été posées. C'est ainsi qu'au mois de mars 1917, quelques jours après l'abandon de la ville par les troupes allemandes, deux députés français, MM. Briquet et Taillandier, furent tués à Bapaume dans l'hôtel de ville où ils logeaient, et que le 18 décembre 1918, un mois après la signature de l'armistice avec l'Allemagne, quinze personnes furent tuées et vingt-cinq blessées au pont de Guise. — On ne devrait pas davantage, pour un motif analogue, permettre à un général assiégeant de faire pousser les galeries de mines jusque sous les édifices d'une ville assiégée pour les faire sauter avec leurs habitants inoffensifs.

1087. — Est-il illicite de se servir des uniformes, des insignes, du drapeau de l'adversaire ? — Les uniformes et les insignes, destinés à éviter de cruelles méprises, présentent un caractère essentiellement conventionnel. Celui qui les revêt ou qui les arbore déclare, par ce fait matériel, qu'il appartient à telle ou telle armée. Une fausse déclaration, faite sous cette forme, doit être assimilée à la violation de la parole donnée : les résultats sont les mêmes ; l'emploi des uniformes ou drapeaux de l'ennemi constitue une véritable perfidie. — Les Instructions américaines de 1863 sont formelles sur ce point. « Les troupes qui combattent sous l'uniforme de leur ennemi *sans porter un insigne apparent et uniforme qui les en distingue* ne peuvent obtenir quartier (art. 63). — Si les troupes américaines capturent un convoi contenant des uniformes de l'ennemi, et que le commandant juge à propos de les distribuer parmi ses hommes pour leur propre usage, ceux-ci devront adopter *quelque insigne bien visible* pour se distinguer des soldats ennemis (art. 64). — L'usage du drapeau, du pavillon ou de tout autre emblème national de l'ennemi, dans le but d'induire

celui-ci en erreur au milieu d'un combat, est un acte de perfidie, qui fait perdre à celui qui le commet tout droit à la protection des lois de la guerre (art. 65) ». — Les Règlements de la Haye de 1899 et de 1907 se sont prononcés dans le même sens (art. 23). — Doctrine louable et seule conforme à la loyauté (1).

Le commandant Guelle fait remarquer avec raison que « praticable seulement pour de petites troupes et de petites opérations, ce stratagème offrira plus d'inconvénients que d'avantages réels, car, quelque précaution qu'on prenne, il portera forcément atteinte au caractère sacré de l'uniforme et des insignes que l'on a pris tant de soin à déterminer et à exiger des belligérants » (*op. cit.*, t. I, p. 105).

Les Austro-Hongrois ont, dans la guerre de 1914-1919, abusé des uniformes et des insignes italiens : des militaires autrichiens, et aussi des militaires bulgares, ont spécialement recouru à ce stratagème perfide pendant l'offensive d'octobre 1917. — Les Allemands, en Belgique et en France, ont également employé souvent ce procédé (2).

S'il est interdit de se servir de l'uniforme ennemi, il est à plus forte raison défendu d'utiliser celui d'un pays neutre. Cette ruse peut se concevoir lorsque la guerre, comme cela eut lieu en 1904-1905 entre la Russie et le Japon, se fait en territoire neutre. On a prétendu que les Russes avaient parfois revêtu l'uniforme chinois (Ariga, *op. cit.*, p. 252).

1088. — Est-il licite d'employer les sonneries et d'utiliser le mot d'ordre de l'ennemi ? — La question est discutée. Dudley Field (*op. cit.*, art. 764, § 1) et Morin (*op. cit.*, t. I, p. 305) se prononcent pour la négative. — Plusieurs autres auteurs adoptent l'affirmative. Leur raisonnement consiste à dire que, l'adversaire n'ayant pas confié ce mot d'ordre ou ces sonneries, il n'y a pas abus de confiance et par suite perfidie à en faire usage. Mais ce raisonnement ne s'appliquerait-il pas aussi bien à l'emploi des uniformes ? — Le commandant Guelle dit fort justement que la plupart du temps on n'arrivera à se procurer soit les sonneries, soit le mot d'ordre, qu'en forçant un clairon prisonnier, ou un chef de poste surpris, à les révéler. Or, en agissant ainsi, on oblige des soldats à nuire à leurs propres nationaux, ce qui est contraire à l'honneur, et le droit international condamne toute provocation à un acte criminel quelconque, même lorsqu'il serait utile à la cause pour laquelle on combat (*op. cit.*, t. I, p. 106. — Blunts-

(1) Dans la guerre maritime, la pratique ne semble pas identique. D'après la plupart des règlements maritimes, un navire de guerre peut arborer un faux pavillon afin d'échapper à une poursuite ou de se rapprocher de son adversaire, mais il lui est défendu de combattre sous un faux pavillon (n° 1274). Pendant la guerre hispano-américaine de 1898, deux bâtiments de guerre américains, arborant le pavillon espagnol, pénétrèrent dans le port de Guantanamo. V. R. D. I. P., t. V, p. 753.

(2) Catellani, *op. cit.*, p. 159. — Rapport de la Commission d'enquête britannique, p. 60.

chli, *op. cit.*, art. 563). — Les Règlements de la Haye de 1899 et de 1907 ne prohibent pas l'usage des sonneries et du mot d'ordre de l'ennemi.

En 1914, dans les combats livrés autour de Mulhouse, et pendant tout le cours de la guerre, les Allemands employèrent fréquemment les sonneries des troupes ennemies pour les tromper (1).

1088¹. — Faut-il, d'une manière générale, déclarer illicite l'aide que recherche un des belligérants dans une insurrection ou une guerre civile dirigée contre son adversaire ? Il y a des distinctions à établir. Un belligérant ne doit pas susciter des troubles ou une insurrection chez l'adversaire, mais il peut profiter des troubles ou de l'insurrection qui ont éclaté chez celui-ci (2).

En 1870, des agents allemands s'efforcèrent d'entretenir les soulèvements survenus en Algérie pendant la guerre. — Dans la guerre de 1898 contre l'Espagne, les Etats-Unis encouragèrent les insurgés aux Philippines en leur donnant des secours en armes et en munitions. — Lors de la guerre italo-turque les Italiens utilisèrent le soulèvement des Arabes contre la Turquie dont les premiers signes remontaient à 1910 (3).

Pendant la guerre de 1914-1919, les Alliés dressèrent les Arabes contre les Turcs. — Durant cette guerre, l'Allemagne a fait un large emploi de mesures tendant à répandre le désordre dans les pays en lutte avec elle. Elle les employa spécialement en Russie, où ses efforts réussirent : elle y suscita des mouvements sociaux, accompagnés de grèves, des explosions révolutionnaires, des mouvements séparatistes et la guerre civile : à cette fin elle acheta les révolutionnaires de ce pays et alla jusqu'à fonder en pays neutres des bureaux spéciaux d'organisation de propagande (4). Elle fit également des tentatives en Angleterre pour soulever l'Irlande, mais ici ses efforts n'eurent pas le même succès. — Les diverses grèves qui éclatèrent inopinément en France à la veille de l'offensive française de Champagne en 1917 et les quelques mouvements d'humeur qui à la même époque se manifestèrent chez certaines troupes paraissent bien aussi avoir été le fait d'agents à la solde de l'Allemagne ; ils n'eurent pas au surplus le résultat espéré. — Le 10 octobre 1917, le département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique publia des télégrammes du ministre des Affaires étrangères d'Allemagne à l'ambassadeur allemand à Washington relativement au sabotage à exercer aux Etats-Unis.

(1) Maccas, *op. cit.*, p. 66.

(2) V. Mérignhae, *Les lois et coutumes de la guerre sur terre*, n° 91, pp. 169-170, et *Traité*, 3^e partie, t. I, p. 268.

(3) V. R. D. I. P., t. V, p. 754, ce qui y est dit relativement à la guerre hispano-américaine de 1898. — V. pour la guerre italo-turque, Coquet, R. D. I. P., t. XX, p. 538.

(4) V. les documents publiés en février 1918 par le Petit Parisien, dont les principaux ont été reproduits par le Temps des 6 et 7 février 1918 et jours suivants.

1089. — Les Prussiens, dans les guerres de 1793 et de 1870, ont employé sur une vaste échelle le procédé de publication de *fausses nouvelles*. C'est là une ruse que la morale et l'honneur réprouvent, mais que n'interdit pas le droit international : cette ruse, du reste, n'est pas toujours aussi efficace que le croient ses auteurs. — Les Allemands usèrent aussi de ce procédé en 1914-1919. C'est avec une scélératesse hypocrite et savante que le grand Etat-major allemand doubla sa guerre d'une entreprise pour tuer les âmes. Il comprit dès le début du conflit que des procédés nouveaux devaient être employés pour rompre le front armé. Il fallait employer la *démoralisation des esprits*, et celle-ci n'était possible que par une savante organisation de presse qui agirait sur les esprits dans les pays ennemis et dans les pays neutres. De là le développement du « Bureau militaire de la presse », où plusieurs centaines d'officiers collaborèrent ; de là la *Gazette des Ardennes* et les autres journaux analogues que les Allemands firent pénétrer dans les pays occupés, tant en France qu'en Belgique, et les efforts pour l'achat de journaux français, belges, anglais, etc. (1). — Dans la guerre mondiale, notamment au moment de leur offensive de 1917, les Austro-Hongrois firent répandre dans les tranchées de leurs ennemis, les Italiens, des nouvelles tendant à produire chez eux le découragement : c'est grâce à ce moyen de guerre qu'ils purent réussir leurs attaques, une partie des troupes italiennes, démoralisée, ayant lâché pied.

SECTION II. — Moyens licites et permis

1090. — A la conférence de Bruxelles (juillet-août 1874) le projet présenté par la Russie énumérait sommairement les moyens, qui, à la guerre, doivent être considérés comme permis : il fut repoussé à cause de l'impossibilité de tout prévoir et du danger des omissions. — Les conférences de la Haye de 1899 et de 1907 se sont de même bornées à indiquer certains moyens de nuire qui sont interdits.

Faisons encore un nouvel emprunt aux Instructions pour les armées en campagne des Etats-Unis. Elles déterminent d'abord ce que sont les nécessités militaires. — « Les nécessités militaires, telles que les entendent les nations civilisées du monde moderne, sont l'ensemble des mesures indispensables pour atteindre sûrement le but de la guerre et légalement conformes aux lois et usages modernes de la guerre » (art. 14).

L'article 15 ajoute : « Les nécessités militaires autorisent la destruction ou la mutilation des ennemis *armés* et de toute personne dont la destruction est incidemment *inévitabile* dans les rencontres à main armée ; elles autorisent la capture de tout ennemi armé, de tout ennemi

(1) Comp. Henri Domelier, *Au grand quartier général allemand*.

utile à son gouvernement ou particulièrement dangereux pour le capteur ; elles autorisent à détruire toutes espèces de propriété, à couper les routes, canaux ou autres voies de communication, à intercepter les vivres et les munitions de l'ennemi, à s'emparer de tout ce que le pays ennemi peut fournir pour la subsistance et la sécurité de l'armée, et à recourir à toutes les ruses, etc... » (art. 15).

Ainsi donc, il est licite aux belligérants de recourir à l'emploi de tous moyens de destruction, sauf les restrictions posées par la Déclaration de Saint-Pétersbourg. Et il est triste de constater que presque tous les progrès de la science moderne concourent à rendre plus étendus, plus efficaces, plus terribles, plus grandioses, les moyens de s'entretuer.

1900¹. — L'artillerie a fait à la fin du XIX^e siècle et au commencement du XX^e d'énormes progrès en puissance et en portée. Pendant la guerre de 1914-1919 les belligérants se sont servis de canons de toutes sortes : leur emploi était licite. Ils ont fait usage aussi de chars blindés, garnis de mitrailleuses. Dans la dernière année de la lutte, les Anglais, puis les Français, imités ensuite par les Allemands, ont utilisé ce qu'on appela des *tanks*, c'est-à-dire des véhicules blindés, porteurs de canons et de mitrailleuses, dont les roues roulent sur une chaîne sans fin à laquelle sont fixées de larges dents qui permettent de franchir les terrains défoncés et les obstacles les plus variés, jugés jusqu'alors insurmontables (1). Ces appareils constituent des engins qui n'ont rien d'illicite.

1901. — « La dévastation, l'incendie, la destruction volontaire des établissements, des édifices et en général de tout ce qui appartient à l'ennemi seront autorisés quand le succès de la guerre entreprise le requerra. Mais, on l'a vu (n^o 1084¹), dévaster, détruire, incendier pour le seul plaisir de nuire constitueront toujours des procédés illicites et contraires aux lois de la guerre » (Pasquale Fiore, *Le droit internat. codifié*, art. 1053. — Art. 23, Règlements de la Haye de 1899 et de 1907).

1902. — Dans la guerre territoriale, tout belligérant a un intérêt majeur à s'emparer de places fortes, de camps retranchés, qui sont un des plus solides appuis de la défense de l'autre belligérant, son adversaire. Il obtient ce résultat par le blocus, le siège régulier ou le bombardement.

1902¹. — BLOCUS. — Le blocus est une opération de guerre, qui consiste à investir une place forte, une ville, un camp et à ôter à ses défenseurs toute communication avec le dehors, afin de les obliger à se rendre faute de munitions ou de vivres. — « La guerre ne se fait pas seulement par les armes. Il est conforme à nos lois de prendre par la famine l'en-

(1) Il est étonnant que les tanks n'aient été employés par les belligérants qu'à la fin de la guerre, car leur invention, faite en Angleterre, remontait au moins à l'année 1907. On trouve en effet dans une publication littéraire française, les *Annales politiques et littéraires*, n^o du 23 février 1908, pp. 184-185, la description et la photographie d'un nouvel appareil de transports de guerre, dont la conception répond absolument à celle des tanks.

nemi armé ou désarmé, dans le but de le soumettre plus promptement » (Instructions américaines, art. 17). — L'envahisseur évite les fatigues, les dangers d'un siège, ou les risques d'une attaque de vive force. — Le blocus est un moyen licite. — C'est par voie de blocus que les Allemands amenèrent la reddition de Metz en octobre 1870 et celle de Paris en janvier 1871.

1093. — SIÈGE. — Le siège comporte, outre l'investissement total ou partiel d'une place, une série d'attaques et de travaux combinés de manière à permettre d'enlever la place de vive force, sans attendre que la famine oblige ses défenseurs à se rendre. — L'histoire nous a conservé le souvenir de sièges mémorables. Les plus célèbres au XIX^e siècle sont ceux de Sébastopol (1854-1855) et de Plewna (1877-1878) (1). Citons en 1904 le siège de Port-Arthur par les Japonais (Ariga, *op. cit.*, pp. 272 et s.).

1094. — BOMBARDEMENT. — L'envahisseur veut-il éviter les lenteurs, les dangers, les dépenses d'un siège, il a recours au bombardement, moyen de destruction d'une violence extrême qui consiste à faire pleuvoir sur les ouvrages fortifiés (et souvent aussi à l'intérieur des villes) des projectiles incendiaires. Les ravages causés, l'effroi ressenti par les défenseurs, la démoralisation de la population amènent assez promptement la capitulation. Les progrès immenses réalisés dans la portée et la justesse du tir de l'artillerie ont donné, au XIX^e siècle, au bombardement une importance considérable comme moyen de guerre : « Le bombardement, dit M. Pillet, est la plus grave de toutes les mesures dont un général puisse assumer la responsabilité. Il heurte de front les premiers principes du droit des gens, qui nous commandent de n'attaquer que ceux qui peuvent se défendre ; il méconnaît cette grande loi de la raison, qui veut que l'on ne fasse pas à l'ennemi plus de mal que cela n'est nécessaire au but de la guerre entreprise » (2).

En pratique, les chefs d'armée n'ont pas hésité et n'hésiteront pas dans l'avenir à recourir au bombardement pour faire capituler une place.

En théorie, tous les auteurs admettent le bombardement comme moyen licite d'attaque. Nous ne l'admettons que comme mesure exceptionnelle, qui ne peut trouver sa justification que dans une nécessité absolue. — Des divergences existent entre eux quant aux questions que suscite l'emploi de ce mode de destruction.

1095. — Quelles villes peuvent être bombardées ? — Cette rigueur inutile doit être épargnée à toute ville, ville ouverte ou ville fortifiée,

(1) Pendant la guerre franco-allemande de 1870-1871, les Allemands n'ont fait aucun siège sérieux, pas même à Strasbourg. Sur vingt-deux places prises par eux, ils n'ont pas donné un seul assaut. Ils ont employé le blocus et surtout le bombardement. — V. Martinov, *Le blocus de Plewna*, 1904.

(2) Pillet, *Le droit de la guerre*, 1892, t. I, p. 169. — Comp. Barclay, *Bombardments*, English Review, mai 1915. — Drossos, *Le bombardement* (en grec), 1917. — Phillimore, *Bombardments*, Société Grotius, t. I, p. 61.

qui ne se défend pas, qui ouvre ses portes à l'ennemi (Déclaration de Bruxelles de 1874, art. 15. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 32. — Règlements de la Haye de 1899 et 1907, art. 25). — Les conventions de la Haye de 1899 et de 1907, dans leur article 25, ont fait à cet égard une distinction entre les localités *défendues* et celles *qui ne sont pas défendues* : les premières seules peuvent être bombardées. « Il est interdit, dit en effet l'article 25 du Règlement annexé à la IV^e convention de 1899, d'attaquer ou de bombarder des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus ». — « Il est interdit, dit à son tour l'article 25 du Règlement de la IV^e convention de la Haye de 1907, de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus », ce qui signifie qu'on ne saurait les bombarder même à l'aide de ballons (V. *La guerre aérienne*). — Mais les conventions de la Haye ont évité de définir avec précision la localité défendue et la localité non défendue.

Toute ville qui se défend peut, quoique ville ouverte et non fortifiée, être attaquée et soumise comme le serait une fortification : mais il faut une résistance sérieuse, une véritable défense se manifestant par des maisons crénelées, des barricades, etc. Quelques coups de fusil sont insuffisants pour autoriser le recours au bombardement. « Le siège et le bombardement de places fortes et défendues est une mesure de guerre légitime et même nécessaire. — La légitimité de l'agression ne dépend pas du fait de la fortification, mais de la défense à main armée d'une place. — Il est nécessaire d'attaquer une ville ouverte qui est défendue militairement. Il est défendu de bombarder des villes ouvertes qui ne prennent aucune part à la guerre. Toutes les autorités du droit international sont d'accord là-dessus » (1).

Une ville, sans être elle-même fortifiée, peut être entourée d'une couronne de forts détachés. Peut-elle être bombardée ? — La question fut posée à la conférence de Bruxelles de 1874. Le délégué hollandais soutint que la ville devait être considérée comme ville ouverte ne se défendant pas, si elle n'abritait pas de troupes et ne prenait pas part à la défense. Il fut répondu que la ville et les forts se prêtaient aide et secours réciproques, que la ville servait à ravitailler les forts, facilitait leurs communications, recevait les blessés, et faisait donc partie du système de la défense.

Peut-on bombarder une ville ouverte qui n'est pas un port, quand

(1) Geffcken, *Incidents de droit international dans la guerre civile du Chili*, R. D. I., t. XXIII, p. 580. — L'Institut de droit international s'est occupé de la question du bombardement dans sa session de Venise en 1896; il a prohibé le bombardement des villes ouvertes par des forces navales. V. Annuaire de l'Institut, t. XV; Dupuis, *L'Institut de droit international, session de Venise (septembre 1896)*, R. D. I. P., t. III, p. 659. — A la conférence de la Haye de 1907 une convention spéciale du 18 octobre 1907 a été adoptée concernant le bombardement par des forces navales. — Renvoi à *La guerre maritime*.

elle est assez proche de la mer pour être attaquée du large : telle est la situation de la Haye ? Peut-on bombarder un port ouvert ? (1) — Ces questions ont été posées à la conférence de la Paix tenue à la Haye en 1899 (2).

(1) V. R. D. I. P., t. VI, p. 730.

(2) M. Paul Fauchille (*Le bombardement aérien*, R. D. I. P., t. XXIV, p. 59, note) a essayé de préciser le sens des expressions localités *défendues* et localités *non défendues* employées par les conventions de la Haye. Il n'est peut-être pas sans intérêt de reproduire ici les développements qu'il a consacrés à ce problème.

« On doit regretter, dit cet auteur, étant donné l'intérêt qu'il y a à distinguer la ville *défendue* et la ville *non défendue*, que les conventions de la Haye n'aient point spécifié avec plus de précision ce qu'il faut entendre par ces expressions. Celles-ci présentent en effet par elles-mêmes une certaine équivoque. Il est d'abord possible de les comprendre en ce sens qu'elles désignent respectivement une ville garnie ou une ville démunie de moyens de défense, plus spécialement une ville fortifiée ou une ville ouverte. Mais on peut admettre aussi qu'elles indiquent des villes qui, en fait, se défendent ou ne se défendent pas. On peut enfin combiner les deux interprétations. Alors une ville *défendue*, qu'il serait permis de bombarder sur terre et sur mer, serait non seulement la ville fortifiée qui se défend, mais encore la ville fortifiée qui ne se défend pas et la ville ouverte qui se défend ; la ville *non défendue*, qu'on ne pourrait d'aucune manière bombarder de la terre, mais dont certains éléments seraient sur mer passibles de bombardement, serait seulement la ville qui à la fois n'est pas en état de se défendre et n'oppose en fait aucune résistance. De ces trois systèmes, le plus rationnel est assurément celui qui tient compte uniquement de la défense qu'une ville oppose réellement à l'ennemi. C'est le seul qui vraiment soit d'accord avec le motif qui justifie le bombardement. Une ville fortifiée qui ne se défend pas est en somme une ville qui se rend, or une ville qui se rend n'a pas besoin d'être bombardée pour tomber en la possession de l'ennemi qui l'attaque : celui-ci n'a qu'à l'occuper ; et, l'occupant, il aura toute facilité pour y détruire, sans recourir à un bombardement, les fortifications et les installations militaires qu'elle n'a pas utilisées, mais dont il peut craindre qu'elle usera plus tard. Est-ce cependant à ce système que la Conférence de la paix de 1907 a donné la préférence ?

« A s'en tenir aux délibérations qui eurent lieu à la Haye entre les puissances au sujet du bombardement dans la guerre sur terre, il semble bien qu'en interdisant de bombarder des villes non défendues, les nations aient voulu n'épargner que les seules localités qui à la fois sont démunies de moyens de résistance et ne se défendent pas. En effet, la Conférence de 1907 n'a fait, sur le point en question, que reproduire, sans la discuter à nouveau (Deuxième conférence internationale de la Paix, la Haye, 15 juin-18 octobre 1907, *Actes et documents*, t. III, p. 8 et suiv., 19 et suiv., 128 et suiv.), la disposition admise dans les termes suivants en 1899 par la première réunion de la Haye : « Art. 25. Il est interdit d'attaquer ou de bombarder des villes, villages, habitations ou bâtiments *qui ne sont pas défendus* » ; et le rapporteur de la convention de 1899, M. Edouard Rolin, indiquait, dans son rapport, que « les articles 25, 26, 27 et 28 correspondent presque mot pour mot aux articles 15 et 18 du projet de Bruxelles (de 1874) », que « les légères modifications admises sont de pure forme » (V. Conférence internationale de la Paix, la Haye, 18 mai-29 juillet 1899, *Actes et documents*, nouvelle édition, première partie, p. 40). Or le projet de déclaration de Bruxelles, qui ainsi servait de modèle au texte de 1899, déclarait ce qui suit dans son article 15 : « Les places fortes peuvent seules être assiégées. Des villes, agglomérations d'habitations ou villages *ouverts qui ne sont pas défendus* ne peuvent être ni attaqués ni bombardés ». Ce dernier texte pouvait-il faire allusion aux villes et villages « non fortifiés qui ne sont pas fortifiés » ? Il n'aurait eu dans ce cas aucun sens. La coexistence dans la même phrase des mots *ouverts* et *qui ne sont pas défendus*

1096. — Il est d'usage, avant de bombarder une place forte ou une ville non fortifiée, défendue par l'armée ou par les habitants, que l'assaillant avertisse les autorités de son intention de bombarder la place, afin que les non-combattants, et surtout les femmes et les enfants,

ne peut donc que se référer aux villes et villages non fortifiés *qui ne se défendent pas*. Il en résulte qu'en prohibant seulement le bombardement des localités ouvertes — non fortifiées — qui ne se défendent pas, l'article 15 de 1874 — dès lors aussi l'article 25 de 1899 — impliquait la possibilité de canonner les localités qui se défendent, qu'elles soient ouvertes ou non ouvertes, et également les localités non ouvertes qui ne se défendent pas. Et cette conclusion apparaît encore plus clairement si on se reporte à la rédaction première de la déclaration de 1874 qui n'interdisait de bombarder qu'« une ville entièrement ouverte qui n'est pas défendue par des troupes ennemies et dont les habitants ne résistent pas les armes à la main » (Conférence de Bruxelles de 1874, *Actes*, protocole n° 1, séance du 27 juillet, et protocole n° 2, séance du 31 juillet). A la vérité la Conférence de 1899 a supprimé de son texte les mots « ville ouverte » pour ne laisser subsister que ceux de « ville non défendue ». Mais en ce faisant peut-on dire qu'elle ait voulu interdire aussi le bombardement des localités fortifiées qui ne se défendent pas ? Une telle suppression pourrait, semble-t-il, être difficilement rangée dans les simples modifications « de pure forme », les seules que, d'après M. Edouard Rolin, la Conférence de la Haye ait entendu se permettre. On doit plutôt admettre que par là la Conférence a considéré que, l'idée de ville ouverte se trouvant comprise dans l'expression de ville non défendue, cette dernière devait suffire pour désigner la ville qui est à la fois non fortifiée et ne se défend pas.

« Si dans la IV^e convention de la Haye de 1907, sur les lois et coutumes de la guerre terrestre, l'expression « localité non défendue » paraît ainsi devoir être synonyme de l'expression « localité ouverte (non fortifiée) qui ne se défend pas », c'est une signification toute différente qu'il faut au contraire reconnaître au même terme dans la IX^e convention de 1907 concernant le bombardement par des forces navales. Que ressort-il en effet des délibérations de cette dernière convention ? Le rapporteur M. Strelt, tout en déclarant que le texte proposé pour le bombardement maritime « correspond à l'article 25 du règlement de 1899 sur les lois et les coutumes de la guerre sur terre » attendu qu'« il interdit de bombarder, aussi par des forces navales, des ports, villes et villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus », a ajouté ce qui suit dans son rapport : « On n'a pas jugé utile de spécifier que l'interdiction (de bombarder) se rapporte aux villes, etc., etc., non défendues » et non fortifiées », l'existence de fortifications ne suffisant pas par elle-même pour permettre le bombardement de la place fortifiée si les fortifications ne sont pas défendues » (Deuxième conférence internationale de la Paix, la Haye, 15 juin-18 octobre 1907, *Actes et documents*, t. III, p. 356). Il a donc formellement admis qu'on ne devait comprendre ici par localité non défendue que la localité qui ne se défend pas, sans s'inquiéter de savoir si elle est ou non ouverte ou fortifiée, de sorte que d'après la IX^e Convention de la Haye une ville fortifiée qui ne se défend pas ne devrait pas être bombardée dans son ensemble par des forces navales, alors qu'elle pourrait l'être par des forces terrestres d'après la convention n° IV.

« Cette diversité de solution, que l'examen des documents relatifs aux conférences de la Haye amène à constater entre le bombardement terrestre et le bombardement maritime au point de vue des lieux qui peuvent ou ne peuvent pas être bombardés, manque assurément de logique. Elle est aussi peu rationnelle, la légitimité du bombardement d'une place ne saurait en raison dépendre de la voie par laquelle des projectiles viennent s'abattre sur elle. Il faut dans les deux cas qu'une même solution soit donnée. Or, ce n'est pas l'existence dans une ville de fortifications ou, d'une manière plus générale, de moyens de défense, mais

puissent chercher un abri avant l'ouverture du bombardement. Toutefois, ce n'est pas enfreindre les lois de la guerre que d'omettre cette formalité. La surprise peut être commandée par la nécessité (Instruct. améric., art. 19. — Déclaration de Bruxelles, art. 16. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 33. — Règlement de la Haye de 1899, art. 26). Le Règlement de la Haye de 1907, art. 26, déclare que « le commandant des troupes assaillantes, avant d'entreprendre le bombardement, et sauf le cas d'attaque de vive force, devra faire tout ce qui dépend de lui pour en avertir les autorités ».

c'est seulement la résistance ou la défense qu'elle oppose réellement à l'ennemi qui, en définitive, doit l'exposer à un bombardement : une ville fortifiée qui ne se défend pas ne devrait pas plus être canonnée qu'une localité non fortifiée qui s'abstient de toute résistance. En effet, le principal objet du bombardement est de permettre au belligérant de s'emparer promptement d'une place qu'il n'a pas le moyen de prendre d'une autre façon. Mais quand une place ne se défend pas, malgré qu'elle soit fortifiée, l'armée qui l'entoure a toute facilité d'y entrer, de l'occuper, d'y saisir le matériel utile à la guerre et de l'y détruire sans qu'elle ait eu besoin au préalable de la bombarder. Et ce qui est vrai pour des troupes de terre l'est aussi, au moins dans certains cas, pour des troupes de mer : les vaisseaux de guerre qui sont devant un port peuvent avoir un corps de débarquement qu'ils enverront à terre prendre possession de la ville qui ne se défend pas. Telle a été, au surplus, l'opinion de l'Institut de droit international lorsqu'en 1913, dans sa session d'Oxford, il s'est occupé d'élaborer un Manuel des lois de la guerre maritime : au texte du projet qui, reproduisant celui de la Haye sur les lois de la guerre sur terre, interdisait de bombarder des ports, villes, etc. « *qui ne sont pas défendus* » il a substitué un nouveau texte défendant le bombardement des ports, villes, etc. « *qui ne se défendent pas* » (Annuaire de l'Institut de droit international, 1913, p. 533-534). Il semble bien que l'interprétation ainsi donnée par l'Institut soit la seule raisonnablement exacte et que logiquement c'est elle qu'il conviendrait d'adopter sur terre comme sur mer : les localités qui ne se défendent pas, fussent-elles non ouvertes ou fortifiées, ne doivent pas pouvoir être bombardées ; seules doivent pouvoir l'être les localités, même ouvertes ou non fortifiées, qui se défendent.

« Mais quand peut-on dire qu'une ville se défend ou ne se défend pas ? L'absence ou l'existence de fortifications ne suffisent pas par elles seules pour faire d'une ville une ville qui ne se défend pas ou une ville qui se défend : en effet une ville non munie d'une enceinte peut renfermer des troupes ou des habitants qui concourront à sa défense ; une ville peut, au contraire, posséder des remparts, mais des remparts qui sont dégarnis de canons et pour l'occupation desquels il n'y a ni troupes ni habitants disposés à la résistance. L'idée générale dont il faut ici s'inspirer est qu'une ville est réputée se défendre ou ne pas se défendre suivant que pour y pénétrer et l'occuper l'ennemi est exposé ou non à une attaque de la part de ses moyens de défense ou des individus qui s'y trouvent. Une ville, fortifiée ou non fortifiée, pourra donc être bombardée si elle agit par la force contre l'armée ou les navires qui la cernent, si les corps de troupes venus s'y retrancher font usage de leurs armes, si les habitants réunis pour combattre tirent des coups de fusil. Mais il se peut que dans une ville tout ait été disposé pour une défensive sérieuse, que des ouvrages ou des barricades aient été construits, que les fortifications aient été mises en état, que les militaires qui l'occupent soient prêts au combat, que les habitants aient pris les armes, et qu'en fait aucun coup de feu n'ait encore été tiré. De simples préparatifs de défense autorisent-ils l'ennemi à bombarder la ville : une menace d'action doit-elle être assimilée à l'action elle-même ? En pareil cas, l'ennemi peut s'attendre à la résistance,

1097. — Jusqu'au dernier tiers du XIX^e siècle, il était généralement admis par les publicistes et par les militaires que le bombardement devait être dirigé contre les fortifications, leurs dépendances et les bâtiments militaires des places fortes. — A la fin de ce siècle, une nouvelle doctrine apparut, à l'instigation des militaires allemands : on doit pouvoir diriger les projectiles, directement et intentionnellement, sur la partie de la ville habitée par la population civile, afin qu'elle pèse sur la garnison et la détermine à se rendre ; il doit être permis, par l'incendie et par la ruine, de chercher à démoraliser la population civile et à s'en faire ainsi un auxiliaire pour hâter la capitulation de la place fortifiée (1). Cette théorie a été adoptée et défendue par G. Rolin-Jacquemyns (2). Mais, combattue par tous les auteurs français, elle a été, dès son apparition, repoussée par plusieurs auteurs allemands. Bluntschli (*op. cit.*, art. 554 bis, note 1) dit : « Cette pression psychologique est entièrement immorale... Elle provoque la haine et la vengeance, mais n'a pas d'action décisive. Le commandant de la garnison assiégée réprime le plus souvent l'émeute des bourgeois, punit les meneurs, mais ne cède pas à leurs menaces et ne se rend pas tant que les forces dont il dispose le lui permettent ». Geffcken (sur Heffter, *op. cit.*, § 125, note 4) adopte l'opinion de Bluntschli. Calvo, Despagnet, Dudley-Field, Fiore, Pradier-Fodéré ont repoussé aussi la thèse des militaires allemands, vigoureusement réfutée par MM. Griolet, Mérlignhac, Nys, Pillet, Rouard de Card, etc., ainsi que par Hall (3).

mais il n'est pas certain qu'elle aura lieu. Dans le doute il faut autoriser le bombardement : quand une ville se prépare à la défense, il y a de fortes présomptions pour qu'elle veuille l'effectuer. Peut-être, afin d'éviter dans la mesure du possible l'opération terrible qu'est le bombardement, conviendrait-il alors de ne permettre celui-ci qu'après une sommation de se rendre adressée à la place, à laquelle cette dernière aurait répondu négativement ou n'aurait pas fait de réponse dans un délai déterminé. Puisqu'une ville est censée se défendre toutes les fois que l'ennemi ne peut y pénétrer sans résistance, il faudra considérer comme telle même une ville sans canons et sans défenseurs, qui se trouve séparée de l'adversaire par des ouvrages de fortifications ou par des corps de troupes qui doivent lui barrer la route, à quelque distance de la ville que ceux-ci soient placés. La défense qui autorise le bombardement ne doit pas, au surplus, être nécessairement adéquate aux moyens dont dispose l'ennemi pour attaquer une localité. Ainsi, un port est sous la protection d'une escadre embossée dans sa rade ; l'armée ennemie qui l'entoure du côté de la terre pourra la considérer comme se défendant, quoiqu'il ne fasse par lui-même aucun acte de défense, et dès lors lancer contre lui les obus de ses canons. De même, une ville, pour résister aux troupes adverses, envoie des escadrilles d'avions jeter sur elles des projectiles ; cette ville pourra être soumise non pas seulement à un bombardement aérien, mais encore à un bombardement terrestre ou à un bombardement maritime ».

(1) Telle fut notamment la thèse soutenue en 1870 par le général allemand von Werder.

(2) R. D. I., t. III, p. 300. — V. aussi F. de Martens, *Traité*, édit. Léo, t. III, p. 221. — Oppenheim, *International law*, t. II, p. 195.

(3) Griolet, *Etude sur l'influence de la dernière guerre sur le droit des gens*, Bulletin de la Société de législation comparée, janvier 1872. — Mérlignhac, *Traité*, 3^e partie, t. I, p. 280. — Pillet, *Le droit de la guerre*, 1892, t. I, pp. 172 et s. —

1098. — Si les belligérants peuvent bombarder l'intérieur d'une place, ne sont-ils pas au moins tenus d'éviter les destructions purement inutiles, haineuses et barbares ? de respecter certains édifices ? — « En cas de bombardement, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, si faire se peut, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades et de blessés, à la condition qu'ils ne soient pas utilisés en même temps, directement ou indirectement, pour la défense. — Le devoir de l'assiégé est de désigner ces édifices par des signes visibles, indiqués d'avance à l'assiégeant ». Ainsi s'exprime l'article 34 du Manuel adopté à Oxford, en 1880, par l'Institut. — Même disposition dans l'article 17 de la Déclaration de Bruxelles de 1874, dans les articles 34, 35, 115, 116, 118 des Instructions américaines et dans l'article 27 du Règlement de la Haye de 1899. Le Règlement de la Haye de 1907, ajoutant à l'énumération les monuments historiques, dispose ainsi qu'il suit : « Dans les sièges et bombardements, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades et de blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire ».

La même règle est enseignée, notamment par Bluntschli (art. 554 *ter*) et par Geffcken (sur Heffter, § 125).

« Le devoir des assiégés, dit dans sa partie finale l'article 27 du Règlement de la Haye de 1907, est de désigner les bâtiments à épargner par des signes visibles spéciaux qui seront notifiés d'avance à l'assiégeant ». Pour reconnaître les édifices et lieux de rassemblement, il est d'usage d'indiquer leur emplacement par des drapeaux (1). Le signe convenu pour les hôpitaux et ambulances est le drapeau blanc à croix rouge, le drapeau simplement blanc pour les églises et les écoles.

Ainsi que le dit l'article 27 du Règlement de la Haye de 1907, les bâtiments pour lesquels l'inviolabilité est réclamée ne doivent jamais être employés à un service de guerre. Y établir des magasins ou des casernes serait tromper l'ennemi et susciter de sa part des défiances justifiées.

Au mois d'avril 1918, la Société néerlandaise d'archéologie émit l'idée de la réunion d'une Conférence des États neutres pour discuter des moyens de mettre d'une manière effective à l'abri des dangers de la guerre les monuments et les objets historiques et artistiques, et en 1919 elle entra en rapports avec les associations

Rouard de Card, *La guerre continentale et la propriété*, ch. II, pp. 46 et s. — V. encore Hall, *International law*, 7^e édit., § 186, p. 575. — Nys, *Le droit international*, t. III, p. 159. — Comp. Hershey, *International public law*, n^o 382, p. 397, note ; Westlake, *International law. War*, pp. 77-78.

(1) Un signe spécial a été établi par la deuxième conférence de la Paix de 1907 au sujet des bombardements par les forces navales (V. n^o 1277¹).

artistiques des pays étrangers afin d'aviser à la protection des œuvres d'art en temps de guerre (1).

1098¹. — S'il est interdit de bombarder certains endroits même dans les villes défendues (n^o 1098), n'est-il pas au contraire permis de bombarder certains lieux même dans les villes non défendues ? L'article 2 de la convention de la Haye de 1907 l'admet pour le bombardement maritime (n^o 1277¹). Mais l'article 25 du Règlement de la Haye sur la guerre terrestre interdit dans ce cas toute espèce de bombardement. Il semblerait raisonnable d'autoriser dans les villes qui ne se défendent pas le bombardement des lieux d'un caractère ou d'une utilité militaire (gares, usines militaires, etc.), au moins lorsque le canon est placé à une distance assez proche pour que le but puisse être visé avec quelque certitude. Dans les conditions de la technique militaire moderne, à côté du « bombardement d'occupation » qui tend à une prise de possession des places, on peut concevoir un « bombardement de destruction », dont le seul objet est de dégrader les choses de l'ennemi ayant un intérêt militaire : celui-ci ne devrait pas être précédé d'un avertissement. Comme la validité de ce bombardement dépend du caractère et de l'utilité militaire des objets qui en sont l'objet, il ne faut pas le déclarer légitime, quand, en fait, à raison de la grande distance à laquelle il doit avoir lieu, il est impossible au belligérant de le diriger avec précision sur les seules choses qui peuvent être canonnées (2).

(1) V. R. D. I. P., 2^e série, t. I, p. 329.

(2) V. Paul Fauchille, *Le bombardement aérien*, R. D. I. P., t. XXIV, pp. 56 et s. — Voici comment cet auteur explique et légitime le « bombardement de destruction » : « La puissance de l'artillerie s'est tellement développée sur terre comme sur mer qu'il est désormais possible de concevoir que quelques canons, sans l'appui de détachements capables d'en prendre possession, peuvent suffire à couvrir d'une pluie d'obus une localité, à des distances énormes, alors que le belligérant qui les met en action n'est pas devenu le maître du pays ou des eaux à proximité de l'endroit bombardé, que bien loin de se trouver sur le territoire de son adversaire il est demeuré dans les limites de sa propre frontière. Un bombardement exécuté dans de pareilles conditions est alors une sorte de raid une espèce de coup de main dont l'objet est de détruire sans vaincre, de dégrader des choses de l'ennemi dont matériellement on ne peut pas ou on ne veut pas s'emparer. Doit-il être autorisé ? Et, s'il peut l'être, ne convient-il pas de l'assujettir à des règles particulières ? Un principe incontesté du droit de la guerre est qu'il faut parmi les rigueurs de la lutte distinguer selon leurs effets : admettre celles qui sont nécessaires, rejeter celles qui sont inutiles. Or on doit évidemment ranger dans les premières celles qui tendent à diminuer la force de résistance de l'adversaire et parmi les secondes celles qui sans avoir un but militaire direct s'adressent seulement à la personne et aux biens des habitants inoffensifs. Ce principe indique la solution qu'il y a lieu d'adopter. Une règle est d'abord certaine. Pour décider si on doit permettre ou interdire le bombardement à longue distance qui ne tend ni à une prise de possession ni à une occupation, il n'y a pas à distinguer entre les localités qui ne peuvent pas et celles qui peuvent opposer une défense à l'attaque de l'ennemi : puisque par la nature des choses il ne peut être ici question de s'emparer de ces localités, il importe peu en effet qu'elles soient ou non sans défense, qu'il soit ou non possible d'y pénétrer sans rencon-

1098². — Comment les différentes règles sur le bombardement ont-elles été appliquées dans la pratique ?

Il y eut des notifications de bombardement lors du siège de la citadelle d'Anvers par le corps expéditionnaire du maréchal Gérard en 1832, et lors du siège de Rome par le général Oudinot en 1849.

En 1855, pendant la guerre de Crimée, les Anglais et les Français dirigèrent leurs feux sur les fortifications du Mamelon Vert, du grand Redan, de la tour de Malakoff; mais ils épargnèrent la ville de Sébastopol : le siège de cette dernière ville fut fait après notification.

La guerre de 1870-1871 marqua un recul dans les usages de la guerre: les Allemands ne se bornèrent pas à bombarder les fortifications des villes, ils bombardèrent les villes elles-mêmes (1). Le comte de Chaudordy, dans sa circulaire du 29 novembre 1870, reprocha aux armées allemandes d'avoir bombardé des villes ouvertes. Les Allemands firent le même reproche aux Français en ce qui concerne les villes de Kehl et de Sarrebrück. On a toutefois prétendu que, tout au moins pour certains bombardements, les villes ouvertes attaquées étaient en fait des villes défendues; c'est la thèse que soutinrent à la fois l'Allemagne et la France (2). En 1870, les Allemands ont sans

trer de résistance. Dans les deux cas un pareil bombardement présente sans contester un intérêt militaire, et dès lors il doit être autorisé. Mais si on peut ainsi canonner sans distinction toutes les villes ou tous les ports de l'adversaire, il ne doit être permis de le faire que dans la mesure où le bombardement aura vraiment de l'utilité au point de vue militaire. Ce ne pourra donc être, dans chaque localité, que sur les troupes et les navires de guerre qui s'y trouvent, sur les ouvrages et les établissements militaires ou navals, les dépôts d'armes ou de matériel de guerre, les ateliers et les installations propres à être utilisés pour les besoins de la flotte ou de l'armée ennemie comme certaines gares de chemins de fer, certains ponts, certaines portions de voies, que des projectiles devront être dirigés. La guerre se faisant avant tout contre l'Etat, et la disparition du chef du gouvernement ou de ses fonctionnaires les plus élevés ayant, au point de vue militaire, une importance non moins grande que celle d'un certain nombre de combattants, on devra aussi permettre le bombardement des édifices qui constituent le siège du gouvernement ou de ses représentants. Il faudra au contraire, en toute hypothèse, respecter — à moins qu'ils ne soient employés à un but militaire — les particuliers inoffensifs et leurs propriétés. Leur destruction ne serait, en réalité, qu'une rigueur inutile... A côté du « bombardement d'occupation », on peut et on doit donc, sur terre et sur mer, prévoir et réglementer le « bombardement de destruction ». Et comme ce bombardement, à la différence du bombardement d'occupation, n'est pas un moyen de s'emparer d'une ville et ne doit pas frapper les habitants et les propriétés inoffensifs, il ne saurait être question de le faire précéder d'une sommation de se rendre adressée à la ville et d'un avertissement donné à ses autorités pour leur permettre, suivant les cas, d'abriter ou de faire sortir de la place les citoyens qui y résident ».

(1) Le général Faidherbe protesta contre cette manière d'agir dans une lettre du 22 janvier 1871 au sous-préfet de Péronne (Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2073, p. 151).

(2) V. G. Rolin-Jacquemyns, R. D. I., t. II, p. 659, et t. III, p. 297. — Spaight, *War Rights on land*, 1911, pp. 158 et s. — V. aussi Brenet, *La France et l'Allemagne devant le droit international pendant les opérations militaires de la guerre de 1870-1871*, 1902, pp. 101 et s.

avertissement préalable écrasé la petite ville de la Fère sous une pluie de bombes. Le bombardement de Paris eut lieu de même sans dénonciation. Ce bombardement de Paris excita les réclamations parmi les membres du corps diplomatique résidant dans la ville. Leur doyen, M. Kern, ministre de Suisse, se fit leur interprète dans une lettre qu'il adressa, le 13 janvier 1871, au chancelier allemand. M. de Bismarck répondit, le 17 janvier et le 17 février 1871, qu'il se bornait à maintenir que la dénonciation préalable d'un bombardement n'est point exigée d'après les principes du droit des gens, ni reconnue comme obligation par les usages militaires (1).— Les Allemands ne respectèrent jamais les édifices que le droit des gens obligeait à épargner. A Péronne, le premier objectif des batteries allemandes fut l'église, puis l'hospice que désignait le drapeau de Genève. Le sauvetage des malades s'effectua sous une pluie de feu. L'incendie des bâtiments de l'hospice ne fit qu'activer le tir : les obus pleuvaient constamment et de tous les côtés pour écarter les secours (2). — A Thionville, l'hospice civil fut criblé de projectiles avec acharnement. — A Saint-Denis, la vieille abbaye reçut plus de 200 obus, preuve qu'elle servait de point de mire aux batteries des Prussiens. — A Strasbourg, tandis que les remparts étaient épargnés, les projectiles incendiaires étaient dirigés sur la ville, la cathédrale, le temple neuf, la bibliothèque, le gymnase protestant, l'hôpital, une ambulance. Les Allemands ont cherché en vain une excuse en attribuant à des erreurs d'artillerie une œuvre de destruction accomplie de sang-froid et de propos délibéré. Leurs cartes sont exactes et leurs coups ne portaient pas au hasard (3). La bibliothèque (400,000 volumes et 2,400 manuscrits) a été entièrement anéantie. Les canons prussiens, concentrant leurs feux sur ce point avec une redoutable précision, écartèrent les sauveteurs. Les Prussiens ont essayé d'atténuer cet acte de vandalisme en incriminant les bibliothécaires, qui auraient dû, au péril de leur vie, entasser leurs richesses dans des caves voûtées et sauver des trésors, aussi nombreux qu'inappréciables, désormais perdus pour les lettres, les sciences et les arts, disait hypocritement le *Moniteur officiel* de Versailles le 18 janvier 1871. M. Reuss a victorieusement réfuté ces cyniques prétentions (*Les Bibliothèques publiques de Strasbourg*) (4). — Reconnaissons du reste que plusieurs journaux allemands n'hésitèrent pas à blâmer sévèrement ces destructions intentionnelles et barbares. — Paris a été aussi bombardé sans ménagement. Saint-Sulpice, les Invalides, la Sorbonne, le Val-de-Grâce, le Panthéon, l'École de droit, l'Institut des jeunes aveugles, les

(1) V. Calvo, *op. cit.*, t. IV, §§ 2080 à 2083.

(2) Général Faidherbe, *Campagne de l'armée du Nord*, p. 53.

(3) Mézières, *L'invasion en Alsace*, *Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1870.

(4) V. dans M. Pillet, *Le droit de la guerre*, t. I, pp. 184 et suiv., le récit de ce bombardement.

hôpitaux Necker, de Bicêtre, de la Salpêtrière, des Enfants malades furent régulièrement visés et frappés à intervalles réglés. Le Gouvernement de la Défense Nationale, les médecins des hôpitaux firent entendre des protestations. Pour essayer de justifier leurs actes, les Prussiens ont allégué la difficulté résultant pour l'artillerie de distances de 7 à 8 kilomètres. Explication qui les condamne, car ils n'ont jamais tiré sur les remparts et une distance assez considérable sépare les remparts des édifices sur lesquels ils ont concentré leurs feux. Avec les plans de Paris qu'ils possédaient il était aisé à leurs officiers de rectifier leur tir et d'en rapprocher le but (1).

Pendant la guerre de 1877, les Turcs bombardèrent plus d'une fois et avec intention des villes russes ouvertes qui ne pouvaient leur opposer de résistance, et leurs coups de feu frappèrent fréquemment des édifices signalés par la Croix-Rouge. Si les bombes russes atteignirent parfois des édifices de ce genre, ce fut par l'effet du hasard ou par mesure de représailles (2). — En 1863, les Turcs avaient bombardé Belgrade sans avis préalable (3).

Lors de la guerre de 1894, la ville chinoise de Kinchou fut bombardée par les Japonais en même temps qu'en commençait l'attaque : s'agissant d'une attaque de vive force, il n'y eut pas d'avertissement préalable; mais il y eut avertissement pour le bombardement des ports de Wei-Haï-Wei et de Chefou (4).

En 1894, les Français à Madagascar et, en 1896, les Anglais à Zanzibar bombardèrent après avertissement.

Pendant la guerre gréco-turque de 1897, les Turcs ont dirigé leurs obus sur l'hôpital militaire d'Arta, bien que le drapeau de la Croix-Rouge y fût arboré (5).

Lors de la guerre hispano-américaine de 1898, les Américains n'ont dirigé leurs bombardements que contre des villes fortifiées et autant que possible que contre les parties fortifiées de ces villes; l'amiral américain Sampson bombarda San Juan, capitale de l'île de Porto-Rico, sans dénonciation aucune (6).

Dans la guerre Sud-africaine de 1899-1900, le général boër Kronje, avant de bombarder Mafeking le 15 octobre 1899, donna un avertissement pour qu'on mît à l'abri les femmes et les enfants (7).

En 1904, lors du siège de Port-Arthur, les obus des Japonais attei-

(1) Comp. Heyde et Fröse, *Geschichte der Belagerung von Paris, 1874-75.* — Irle, *Die Festung Bitsch. Beiträge zur Landes und Volkerkunde von Elsass-Lothringen.* — Wagner, *Geschichte der Belagerung Strassburgs von 1870, 1874-77.*

(2) F. de Martens, *La paix et la guerre, 1901, p. 397.*

(3) R. D. I. P., t. VII, p. 187.

(4) Ariga, *La guerre sino-japonaise, 1896, p. 55.*

(5) Politis, *La guerre gréco-turque, R. D. I. P., t. IV, p. 686.*

(6) R. D. I. P., t. V, pp. 778-779.

(7) Despagnet, R. D. I. P., t. VII, p. 675.

gnirent les hôpitaux, églises, etc., de la ville. Les Russes protestèrent, les Japonais répondirent que, l'état des lieux ne permettant que le tir indirect, il leur était difficile de diriger exactement leurs coups (1).

La guerre mondiale de 1914-1919 a vu se produire de nombreuses violations des règles relatives aux bombardements. En Belgique, les Allemands bombardèrent de nombreuses localités ouvertes et non défendues (Bourg-Léopold, Heyst-op-den Berg, Malines, Alost, Termonde, etc.) et ils n'épargnèrent ni les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences, à la bienfaisance, ni les monuments historiques, ni les hôpitaux (cathédrale de Malines, église Notre-Dame à Termonde, halles d'Ypres, etc.). Plusieurs villes, notamment Namur le 21 août 1914, furent bombardées sans avertissement préalable (2). Le gouvernement français porta des accusations du même ordre vis-à-vis de l'Allemagne. Dès le 16 août 1914, il protesta contre le bombardement de Pont-à-Mousson, ville ouverte et non défendue, qui eut lieu sans avis préalable et fut dirigé spécialement sur un hôpital, monument historique. Les troupes allemandes s'acharnèrent sur la cathédrale de Reims, qui fut presque entièrement détruite : l'Allemagne, pour justifier sa conduite, prétendit que les Français avaient installé un poste d'observation sur une des tours de la cathédrale, mais cette assertion fut contestée par l'archevêque de Reims et par le général Joffre, généralissime des armées françaises (3). Bien d'autres violations seraient encore à citer. — Au cours de l'année 1918, les Allemands bombardèrent Paris avec des canons à très longue portée, placés à plus de cent kilomètres de la capitale : à une semblable distance, les canons devaient évidemment tirer sur n'importe quel point de l'agglomération, accumulant ainsi au hasard les morts et les ruines ; le Vendredi Saint, l'église Saint-Gervais fut atteinte au moment de l'office, et il y eut de nombreuses victimes parmi lesquelles un membre de la Légation suisse de Paris. — Dunkerque fut également bombardé de cette manière.

Le 7 octobre 1914, avant de bombarder Anvers, les Allemands décidèrent d'annoncer au commandant de la place le bombardement imminent de la ville. Mais, pour faire la notification, ils recoururent à des diplomates d'Etats neutres ; les ministres d'Espagne et des Etats-Unis à Bruxelles, auxquels ils s'étaient adressés, refusèrent d'abord,

(1) Ariga, *La guerre russo-japonaise*, p. 283.

(2) Rapports de la Commission d'enquête belge (3^e, 7^e, 9^e et 11^e rapports).

(3) V. ces déclarations dans Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, pp. 169, 170, 180. — V. aussi Mgr Landrieux, *Un mensonge allemand : l'utilisation militaire de la cathédrale de Reims*, Revue des Deux-Mondes du 15 janvier 1919. — Lorsque, le 27 janvier 1919, le président Wilson visita la cathédrale de Reims, le cardinal Luçon, archevêque de Reims, lui affirma solennellement que jamais les tours ne furent utilisées dans un but militaire, et le Président des Etats-Unis répondit : « J'ai toujours cru de même » (Temps du 28 janvier 1919, p. 2). — V. encore *Les violations des lois de la guerre par l'Allemagne*, p. 180. — Rapports de la Commission d'enquête français (1^{er} rapport). — Garner, A. J., 1915, p. 101.

mais ils finirent par consentir sur la menace allemande que le gouvernement de Berlin les rendrait responsables des conséquences de leur refus. Il semble que la mission que l'Allemagne entendait leur confier n'était pas irrégulière : l'article 26 des Règlements de la Haye de 1899 et 1907, conçus en termes généraux, ne précise rien en ce qui concerne le moyen à employer pour faire parvenir l'avis à destination ; le recours à des diplomates d'un Etat neutre n'est pas plus interdit que n'importe quel autre moyen de communication : tout dépend des circonstances (1).

Lors de la guerre mondiale, les Autrichiens et les Serbes s'accusèrent réciproquement d'avoir tiré contre des villes ouvertes, notamment contre Belgrade (2). Il en fut de même dans les rapports de l'Autriche-Hongrie et de l'Italie (3).

1099. — Un siège est commencé. — Ses rigueurs, les maladies, le manque de vivres rendent désastreuse la situation des habitants non valides, des vieillards, des femmes, des enfants, ou bien les nécessités de la défense exigent leur éloignement. Le commandant de la place assiégée pourra-t-il expulser de la ville les bouches inutiles ? L'assiégeant aura-t-il le droit de les refouler dans la place ?

La question fut posée, en 1874, à la conférence de Bruxelles. Il n'y fut pas donné de réponse précise et on se contenta de dire que le cas était peu probable ! (Et Strasbourg, Péronne, en 1870 ?) — Le Manuel d'Oxford, 1880, est muet. — De même les Règlements de la Haye. — Les Instructions américaines de 1863, article 10, reconnaissent à l'assiégeant, *si rigoureuse que soit cette mesure*, le droit de contraindre les expulsés à rentrer dans la place, afin de hâter la reddition de celle-ci. — Bluntschli est du même avis (*op. cit.*, art. 553). — C'est le nôtre aussi, mais avec ce correctif humain que l'assiégeant fera bien de consentir à la sortie et au passage des expulsés, s'il le peut sans compromettre les opérations du siège. Il ne doit les refouler dans la place que dans les cas extrêmes. Dans cette hypothèse, il est évident que le commandant de la place assiégée devra rouvrir ses portes aux malheureux, auxquels le passage a été refusé (4).

Pendant le siège de Strasbourg, en 1870, l'évêque supplia le commandant de l'armée allemande de laisser sortir les plus malheureux des habitants. Le général von Werder refusa. Plus tard, les démarches généreuses des membres de la conférence suisse d'Olten, réunie sous les auspices du Conseil fédéral, aboutirent. Les délégués suisses obtinrent l'autorisation nécessaire et organisèrent l'émigration avec la plus touchante sollicitude. Les Français doivent garder un impérissable

(1) Nys, *L'occupation de guerre*, pp. 57-64.

(2) Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, p. 216.

(3) Catellani, *L'Italie et l'Autriche en guerre*, pp. 38, 40. — Paul Fauchille, *op. cit.*, t. II, pp. 204, 217, 220, 239.

(4) V. le Manuel français à l'usage des officiers et l'Instruction générale française du 4 février 1899 sur la guerre de siège.

souvenir de l'attitude amicale et généreuse qu'a eue la Suisse pendant toute la guerre franco-allemande. — A Péronne, le général de Barnekow ne voulut point laisser sortir les malades, les enfants, les femmes et les vieillards. — A cet égard, la conduite des Boërs pendant la guerre Sud-africaine a été assez humaine : en novembre 1899, le général Joubert permit aux non-combattants, malades et blessés, de quitter Ladysmith qu'il assiégeait et de se rendre dans un camp spécial situé à 4 milles de cette ville (1). — A Port-Arthur, en 1904, les Japonais, d'ordre de l'Empereur du Japon, en annonçant le bombardement, firent offrir aux Russes de laisser sortir de la forteresse les femmes, enfants, etc. Les Russes refusèrent (2).

1099¹. — Dans la ville assiégée, peuvent se trouver des ambassadeurs ou agents diplomatiques des puissances neutres. Ils peuvent rester à leur poste, s'il leur convient. L'assiégeant doit les laisser sortir de la place, s'ils en font la demande. Mais peut-il interdire leur correspondance et leurs communications avec le dehors ? — La question s'est posée en 1870, pendant le siège de Paris. Le corps diplomatique, enfermé dans la capitale, demanda l'autorisation d'expédier, une fois par semaine, un courrier exclusivement diplomatique. M. de Bismarck ne consentit qu'à laisser passer des *lettres ouvertes*. Le 6 octobre, les diplomates étrangers protestèrent contre cette prétention. M. de Bismarck persista. Seul, le représentant des Etats-Unis, qu'on tenait à ménager, put correspondre avec son gouvernement.

Une situation analogue, quoique non identique (n° 1154³), s'est présentée pendant la guerre russo-japonaise. Des attachés militaires étrangers, notamment des attachés allemands, se trouvaient à Port-Arthur au moment où cette place fut investie par l'armée japonaise ; l'Empereur d'Allemagne désirant que ses attachés quittassent la place, le Japon ne refusa pas et même chargea un parlementaire d'en avertir l'autorité russe ; le commandant Hoffman put ainsi sortir de Port-Arthur ; son collègue M. de Kirchenheim ainsi que l'attaché français M. de Cuverville, qui, avant que la communication japonaise ne fût parvenue à Port-Arthur, avaient frété une jonque chinoise pour quitter la forteresse, furent assassinés par les Chinois qui conduisaient la barque (3).

En 1913, pendant la guerre des Balkans, l'armée monténégrine qui assiégeait Scutari a permis aux consuls et à la population étrangère de quitter la ville, mais elle n'a pas voulu permettre à toute la population civile de quitter Scutari. — Pendant la même guerre, au début de février 1913, plusieurs gouvernements neutres ont adressé une requête au gouvernement bulgare pour le prier, comme d'ailleurs le demandait lui-même le commandant turc d'Andrinople, d'autoriser

(1) R. D. I. P., t. VII, p. 675.

(2) Ariga, *op. cit.*, p. 275.

(3) V. Ariga, *op. cit.*, p. 279. — Rey, R. D. I. P., t. XVII, pp. 71-72.

à sortir d'Andrinople, assiégé par ses troupes, les consuls et les ressortissants étrangers qui, au surplus, n'atteignaient pas 200 personnes. Le gouvernement bulgare a refusé. Cependant, sur de nouvelles instances, il finit par accorder aux colonies étrangères d'Andrinople le droit de sortir de la ville. Il avait un instant songé à établir aux portes d'Andrinople, dans les faubourgs de Karagatch, une zone neutre où la population étrangère aurait pu se concentrer. L'administration militaire turque, craignant que la sortie des étrangers ne fournisse d'utiles renseignements aux assiégeants, ne voulut pas l'autoriser : elle permit seulement l'établissement à Andrinople même d'une zone neutre où les étrangers pourraient être protégés contre le bombardement, et finalement elle consentit à la neutralisation de Karagatch, qui se trouvait dans les lignes turques et où les étrangers pourraient se réfugier. Mais alors le gouvernement bulgare ne voulut point accepter cette solution, préférant la libre sortie des étrangers : l'établissement d'une zone neutre priverait en effet l'offensive bulgare d'une possibilité d'attaquer sur un point vulnérable et permettrait aux assiégés de distraire les forces chargées de la défense de ce secteur pour les porter ailleurs (Temps des 11, 15, 19, 22, 24 et 25 février, 16 et 19 mars 1913).

CHAPITRE IV.

DROITS ET OBLIGATIONS DES BELLIGÉRANTS ENVERS LES MILITAIRES ET LES SUJETS DE L'ENNEMI

SECTION I. — Droits et obligations envers les militaires

§ 1. — Traitement pendant la lutte

1100. — Pendant le combat, il est licite de tuer ou de blesser les hommes composant les armées ou les troupes ennemies : c'est évident (Instructions américaines, art. 57).

Mais, dès que le soldat ennemi cesse de résister, il est interdit de le tuer ou de le blesser. Dès que l'ennemi cesse de pouvoir nuire, cesse le droit qu'on avait de lui nuire. — Reddition volontaire ou désarmement forcé d'une troupe ou d'un individu, peu importe, l'ennemi désarmé devient inviolable. Le tuer est un meurtre, le maltraiter, le blesser une lâcheté (Instruct. amérie., art. 61. — Règlements de la Haye, art. 23). Sa personne doit être respectée. Il est prisonnier de guerre (n° 1081¹).

Les lois de la guerre des XIX^e et XX^e siècles n'admettent pas qu'on puisse, par intimidation ou par haine, déclarer à l'avance qu'on ne fera pas de quartier. Nul belligérant n'est autorisé à en refuser l'avantage à son adversaire ; nul ne peut déclarer par avance qu'il n'acceptera pas de quartier pour lui-même (Instruct. américaines, art. 60, 61, 62. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 9. — Déclaration de Bruxelles, art. 13. — Règlements de la Haye, art. 23) (n° 1081¹).

On a vu (n° 1081¹) que ces règles n'ont pas toujours été observées dans les guerres les plus récentes.

L'adversaire a-t-il violé les lois de la guerre, a-t-il fait égorger les prisonniers ou la population d'une ville prise d'assaut, en pratique on a recours à des représailles. — La raison ne saurait les admettre ; car elles retombent sur des innocents. En droit, seuls les auteurs de ces violations doivent être punis. S'ils sont capturés, saisis, ils doivent être rationnellement déferés à un conseil de guerre ou à une cour martiale et individuellement jugés. Le châtement doit aussi être individuel. Mais la coutume internationale admet les représailles (nos 1018 et s.).

1100¹. — ESPIONS (1). — En temps de paix, l'espionnage, c'est-à-

(1) V. Adler, *Die Spionage*, 1906. — Chilly, *L'espionnage*, 1888. — Colonieu, *L'espionnage*, 1888. — Conrotte, *El delito do espionaje*, 1905. — Coquelle, *L'espionnage en Angleterre pendant la guerre de Sept ans*, Revue d'histoire diplomatique, 1900, n° 4. — Detourbet, *L'espionnage et la trahison*, 1897. — Friedmann, *Die Retchslage der Kriegs-kundschafter und Kriegs spione*, 1892. — Halleck,

dire les recherches faites à l'étranger sur les armements, les places fortes, les ports, les ressources de l'ennemi, constitue un délit de la compétence des tribunaux ordinaires et puni de peines variant selon les législations particulières. — Pendant la lutte, l'espionnage est un acte grave, dont l'auteur est jugé et puni militairement par un conseil de guerre ou par une cour martiale : l'espion est soumis à un traitement particulièrement rigoureux. Le sort réservé aux espions et à leurs complices par les lois militaires de chaque Etat est presque toujours la mort. Pendus ou fusillés sont-ils (Code de justice milit. français, art. 206, 207 ; Code pénal français, art. 83). La peine de mort ne doit cependant être appliquée que dans les cas les plus dangereux. « Elle serait, dit Bluntschli, le plus souvent, hors de toute proportion avec le crime. Des prescriptions de l'autorité militaire allemande, en date des 16 et 19 août 1870, d'après lesquelles les espions, faux-guides, traîtres et autres individus dangereux pour la sûreté de l'armée, étaient menacés de la peine de mort, ont été beaucoup blâmées. La menace de mort n'est guère évitable : mais cette peine ne doit être appliquée que dans le cas où la culpabilité est réellement grave » (Bluntschli, *op. cit.*, art. 628, notes).

1100³. — Est considéré comme espion l'individu qui *secrètement*, sous un *déguisement* ou sous un faux prétexte, cherche à se procurer des informations qu'il se propose de communiquer à l'ennemi. — C'est ce que déclare l'article 29 du Règlement de la Haye du 18 octobre 1907 : « Ne peut être considéré comme espion que l'individu qui, agissant clandestinement ou sous de faux prétextes, recueille ou cherche à recueillir des informations dans la zone d'opérations d'un belligérant avec l'intention de les communiquer à la partie adverse » (V. aussi Instruct. améric., art. 88. — Déclaration de Bruxelles de 1874, art. 19 et 22. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 24. — Règlement de la Haye de 1899, art. 29. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 629 et 630).

1100⁴. — On ne peut donc traiter comme des espions les militaires non déguisés qui pénètrent dans la zone d'opérations de l'armée ennemie à l'effet de recueillir des informations (Règlements de la Haye de 1899 et de 1907, art. 29, alin. 2).

1100⁵. — Il faut aussi refuser d'envisager comme espions les militaires et les non-militaires accomplissant ouvertement leur mission, chargés de transmettre des dépêches destinées soit à leur propre armée, soit à l'armée ennemie (Règlements de la Haye de 1899 et de 1907, art. 29, alin. 2) (n° 1106). A cette catégorie appartiennent les individus envoyés en ballon pour transmettre des dépêches et, en général,

Military spionage, A. J., 1911, p. 590. — Pennetti, *Reato de spionaggio in tempo di guerra e di pace*, 1896. — Capitaine Routier, *L'espionnage et la trahison en temps de paix et en temps de guerre*, 1913. — Violle, *L'espionnage militaire en temps de guerre*, 1903. — Zublin, *Die moderne Spionagegesetzgebung*, 1895. — Un Act contre l'espionnage a été rendu le 15 juin 1917 par les Etats-Unis, A. J., 1918, p. 142.

pour entretenir des communications entre les diverses parties d'une armée ou d'un territoire (Règlements de la Haye de 1899 et de 1907, art. 29, alin. 2) (Renvoi à *La guerre aérienne*, n° 1010¹).

1100⁷. — On ne doit pas davantage traiter en espions ceux qui, malgré la défense du belligérant, se livrent à la transmission ou à la réception de dépêches par télégraphie sans fil entre les diverses parties d'une armée ou d'un territoire belligérant, car on ne peut pas dire qu'il y ait alors la clandestinité que l'espionnage suppose ; on ne pourra les considérer comme espions que s'ils agissent sous de faux prétextes, par exemple si sous prétexte de communiquer avec un journal neutre ils transmettent les nouvelles à un belligérant (n° 1106) (1).

1100⁸. — Le 11 avril 1918, deux députés français, MM. Bokanowski et Forgeot, ont soumis à la Chambre des députés un projet de loi ainsi conçu : « Huit jours après la promulgation de la présente loi, tout sujet d'une puissance ennemie séjournant en France qui n'aura pas fait la déclaration de sa nationalité aux autorités administratives du lieu de sa résidence, sera tenu pour espion et puni de mort ». C'était établir une présomption d'espionnage, punissable comme un fait matériel d'espionnage. Le gouvernement français a, le 17 mai, repoussé la demande de discussion immédiate de la proposition, estimant qu'elle était contraire à l'article 29 de la convention de la Haye du 18 octobre 1907, qui ne considère comme espion que l'individu qui, s'étant introduit clandestinement ou sous de faux prétextes, recueille ou cherche à recueillir des informations dans la zone d'opérations d'un belligérant avec l'intention de les communiquer à la partie adverse. La Chambre a renvoyé l'examen du projet (Chambre, Débats parlementaires, 1918, p. 1497-1500).

1101. — L'espionnage pratiqué en temps de guerre a ses adversaires, comme ses partisans. Parmi ses adversaires, Pasquale Fiore, Montesquieu, Pinheiro-Ferreira, Vattel. — Frédéric II de Prusse en était un partisan déterminé. Il le pratiqua beaucoup. — Funck-Brentano et Sorel, Calvo, Heffter, Klüber, G.-F. de Martens, etc., constatant que les chefs d'armées sont dans la nécessité de se renseigner le mieux possible sur les forces et les mouvements de l'ennemi, admettent que s'instruire de ses desseins à l'aide d'espions n'est pas un procédé contraire aux lois de la guerre.

1102. — S'il en est ainsi, comment expliquer que le traitement réservé par les lois militaires à l'espion soit la mort ? — C'est la néces-

(1) V. Boidin, *La télégraphie sans fil en temps de guerre et le droit international*, R. D. I. P., t. XVI, p. 261. — Bruno Zuculin, *I cavi sottomarini e il telegrafo senza fili nel diritto di guerra*, 1907. — Meyer, *Die Luftschiffahrt in kriegsrechtlicher* 1909. — Nordon, *Some legal aspects of the submarine cable and wireless telegraph in war*, The Law Magazine and Review, 1907, pp. 165 et 340. — Phillipson, *Two studies in international law*, 1908, pp. 104 et s. — V. encore Kebedgy, *La télégraphie sans fil et la guerre*, R. D. I., 2^e série, t. VI, p. 445. — V. *supra*, la bibliographie sous le n° 531².

sité de se garantir des dangers de l'espionnage qui oblige à une répression énergique. C'est un cas de légitime défense.

Cette nécessité est la même, quel que soit le mobile qui ait guidé l'espion. Qu'un patriote se dévoue, ou qu'un misérable se vende, si l'ennemi les prend sur le fait, il aura un sentiment de respect pour le premier, de mépris pour le second ; mais il les fusillera tous les deux, parce que le danger pour lui est exactement le même. Aussi la distinction, pour la pénalité, proposée à la conférence de Bruxelles de 1874 entre l'espion qui agit par patriotisme et celui qui est poussé par l'esprit de lucre, fut-elle repoussée.

L'espionnage étant réprimé en vertu du droit de légitime défense et non en vertu du droit de punir ordinaire, on ne suit pas la règle générale du droit pénal que le flagrant délit n'est point une condition d'existence de l'infraction : comme la nécessité de se protéger contre ses dangers disparaît dès que l'espionnage est terminé, l'espion ne peut être poursuivi et puni que s'il est pris en *flagrant délit*. — « L'espion qui rejoint l'armée à laquelle il appartient, et qui est capturé plus tard par l'ennemi, est traité comme prisonnier de guerre et n'encourt aucune responsabilité pour ses actes antérieurs », disent les articles 31 des Règlements de la Haye. V. aussi Déclaration de Bruxelles, art. 20 et 21. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 26.

1103. — La tentative d'espionnage est punie comme l'espionnage lui-même. C'est ce qui résulte des articles 29 des Règlements de la Haye qui considèrent comme espions ceux qui recueillent ou *cherchent* à recueillir des informations.

1104. — Même en cas de flagrant délit, l'espion ne doit pas être mis à mort immédiatement. Il doit être jugé (Règlements de la Haye, art. 30). Un examen sérieux est nécessaire pour éviter des méprises déplorables, pour écarter des accusations mal fondées, si fréquentes en temps de guerre, où chacun est enclin à voir partout des espions. Un officier, quel que soit son grade, ne doit pas être autorisé à ordonner l'exécution sommaire des individus accusés d'espionnage (Code de justice militaire français, art. 63, 64, 206, 207).

1104¹. — On peut citer comme cas d'espionnage les cas du capitaine américain Nathan Hale et du général major anglais André qui, pendant la guerre de l'indépendance des Etats-Unis d'Amérique en 1776 et en 1780, s'introduisirent respectivement dans les rangs de l'armée anglaise et de l'armée américaine (1). — Lors de la guerre franco-prussienne de 1870, les Allemands s'efforcèrent de perfectionner l'espionnage militaire, en organisant un service de renseignements, dont les membres étaient investis de grades et recevaient de forts émoluments. Ils pratiquèrent largement l'espionnage (2). — Pendant

(1) Oppenheim, *International law*, t. II, §§ 160 et 161. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VI, p. 987, note 1.

(2) Hozier, *Franco-prussian war*, t. II, p. 103.

la guerre russo-japonaise, l'espionnage fut très employé par le Japon : des officiers japonais se sont souvent déguisés pour pénétrer dans les lignes russes ; de même, des Russes se déguisèrent en Chinois (1). — Il a été fait également, durant la guerre de 1914-1919, un fréquent emploi de l'espionnage : des officiers allemands tentèrent à maintes reprises de se mêler aux troupes françaises, en empruntant l'uniforme de ces troupes.

1104². — Les dispositions de la loi internationale, et spécialement celles des Règlements de la Haye, qui définissent et punissent l'espionnage, ne s'appliquent qu'au cas où celui-ci est commis par un ennemi. Lorsqu'un belligérant capture un de ses nationaux à qui il reproche un fait d'espionnage, il n'y a plus lieu de se référer à ces dispositions : le national qui sert la cause de l'ennemi commet alors le crime de trahison, et ce sont les lois pénales militaires du belligérant qui sont seules applicables (2). Cette distinction entre l'espionnage proprement dit et l'espionnage constitutif d'une trahison a son importance. Il se peut que dans la législation particulière à un belligérant il y ait des règles plus sévères que dans la législation internationale, en particulier dans les Règlements de la Haye. La trahison étant en soi un fait criminel que celui qui en est victime a le droit de punir comme tous les actes criminels, elle n'est pas, comme l'espionnage proprement dit, soumise à la règle du flagrant délit : un traître pourra être l'objet de poursuites pour un fait passé et même après que l'état de guerre aura cessé (3).

(1) V. Ariga, *La guerre russo-japonaise*, pp. 391 et s. — Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, 1908, p. 185. — Comp. Oppenheim, *International law*, t. II, § 255, p. 315.

(2) Comp. décision ministérielle française du 16 juillet 1901, citée par Jacomet, *Les lois de la guerre continentale*, 1913, p. 66. — V. Edmonds et Oppenheim, *Land warfare*, n° 166, p. 41.

(3) V. Jacomet, *Les lois de la guerre continentale*, 1913, p. 66. — Oppenheim, *International law*, 2^e édit., 1912, t. II, §§ 159 et s., et *On war treason*, *Law quarterly Review*, juillet 1917. — Morgan, *War treason*, Société Grothus, t. II, p. 161. — Lors de la guerre mondiale de 1914-1919, sous prétexte que les populations grecques et arméniennes de la Turquie ravitaillaient secrètement les sous-marins de l'Entente ou transmettaient des renseignements à son armée, les autorités ottomanes les soumièrent à des procédés de destruction systématique. Elles se livrèrent contre elles aux plus cruelles atrocités : on leur appliqua le régime des déportations en masse, des travaux forcés aux ouvrages militaires, de la famine qui les détruisit. Sur 600,000 Arméniens, plus de 350,000 perdirent la vie. En même temps, les Turcs détruisirent les biens des Grecs et des Arméniens, exercèrent sur les femmes et les jeunes filles les pires outrages. Ils contraignirent enfin leurs sujets d'origine grecque ou arménienne à embrasser l'Islamisme. Il en fut ainsi notamment à Constantinople et dans les territoires environnants, à Sassoun, à Tréblzonde, à Smyrne, sur le littoral de la mer Noire et de la mer de Marmara. V. *Les persécutions anti-helléniques en Turquie d'après les rapports officiels des agents diplomatiques et consulaires*, dans *Le Fait de la Semaine*, n° 12, du 9 février 1918; Lepsius, *Les massacres d'Arménie*, rapport secret allemand publié avec une préface de René Pinon, 1918. — En France, à l'occasion de cette même guerre, des poursuites furent exercées contre des

La trahison peut être commise par un soldat ou par un sujet ordinaire d'un belligérant, il peut être également le fait d'habitants d'un territoire occupé par l'ennemi ou même du sujet d'un Etat neutre y résidant (n° 1154) (1).

1105. — DÉSERTEURS ET TRANSFUGES. — Les déserteurs et les transfuges, qui, trahissant le devoir militaire, passent à l'ennemi, commettent un crime punissable et réprimé par les lois pénales de l'Etat dont ils sont les sujets. — L'ennemi, chez lequel ils ont fui, a-t-il le droit de les rendre à leur propre Etat ? La question est discutée entre les auteurs. — Assurément, l'ennemi n'a pas le droit de punir les déserteurs et les transfuges d'un acte qui ne l'atteint pas. Il n'a aucun intérêt à les rendre, car leur départ a diminué les forces de l'adversaire. — Mais nous ne pouvons lui dénier le droit de les repousser. Il n'y a pas trahison à leur égard, car nul engagement ne lie l'ennemi envers eux. L'ennemi n'est pas tenu de les abriter contre le châtimement qu'ils ont encouru. — En pratique, généralement, on ne livre pas à l'adversaire les déserteurs et transfuges. — (V. Code de justice militaire français, art. 59, 65, 184, 216, 231 à 243 ; — art. 175 et 231 du décret du 26 octobre 1883 sur les services des armées en campagne : ce décret a été modifié par un décret du 28 mai 1895). — « Tout belligérant, dit le Manuel français édité en 1913 par M. Jacomet, a le droit d'accueillir les déserteurs et les transfuges de l'ennemi, de recueillir les renseignements qu'ils donnent. Ils ont droit au traitement des prisonniers de guerre (V. art. 2, Règlement français du 21 mars 1893 sur les prisonniers de guerre) » (2).

1106. — MESSAGERS. — « Les messagers qui, armés et revêtus de l'uniforme national, transportent des dépêches écrites ou verbales, d'un corps de troupes ou d'une place assiégée à un autre corps de troupes ou au gouvernement, et sont capturés sur le terrain occupé par l'ennemi en remplissant leur mission, sont traités comme prisonniers de guerre. S'ils ne sont pas en uniforme et ne sont pas militaires, les circonstances qui ont accompagné la capture détermineront les dispositions à prendre à leur égard » (Instruct. amér., art. 99) (V. nos 1100³ et 1100⁴). — Dans le dernier cas, si les messagers n'ont rien fait pour tromper l'ennemi, ils doivent être traités en prisonniers de guerre. S'ils ont employé la ruse, le déguisement, la fraude, ils sont assimilables à des espions (V. Règlements de la Haye, art. 29).

1107. — AÉRONAUTES. — Des messagers il convient de rapprocher les aéronautes. V. sur ce point, *infra*, livre IV, *La guerre aérienne*, nos 1440¹.

nationaux pour actes de trahison au profit de l'Allemagne, après qu'eurent cessé les hostilités et que fut signé le traité de paix (Affaires Toqué, Richard, Quien, etc., Revue des causes célèbres politiques et criminelles, 1919, nos 43-52).

(1) V. Oppenheim, *International law*, t. II, § 162. — Edmonds et Oppenheim, *Land warfare*, n° 168, p. 41.

(2) Jacomet, *Les lois sur la guerre continentale*, pp. 31, 67 et 104. — Comp. Edmonds et Oppenheim, *Land warfare*, § 36, p. 22.

§ 2. — Traitement après le combat

1108. — Trois catégories : les morts, les blessés, les prisonniers de guerre.

1° MORTS. — On a trois devoirs à remplir envers les morts après que le combat a cessé : 1° *Assurer le respect de leurs cadavres*. — Il n'est pas permis de fouiller les morts, de s'emparer de leur argent ou de leurs bijoux. Ces objets doivent être restitués à leurs familles par les soins des autorités militaires et civiles. — Cela ne sera pas toujours aisé peut-être, mais c'est possible (Code de justice militaire français, art. 249).

2° *Reconstituer l'identité des morts*. — On ne doit pas, même sur le champ de bataille, inhumér les morts avant d'avoir recueilli sur leur personne tous les indices possibles, propres à établir leur identité. — Les seuls indices possibles autrefois étaient le livret ; à défaut de livret, le numéro du régiment et le matricule du soldat. — Dans les guerres actuelles, les recherches sont rendues plus faciles et plus sûres par l'adoption des *plaques d'identité* (Décisions ministérielles françaises des 2 et 13 septembre 1881 et 12 octobre 1883). — Les indications recueillies sur les morts sont communiquées le plus promptement possible à l'adversaire, auquel on remet en même temps les objets trouvés sur les défunts et qui étaient leur propriété particulière (Règlements français sur le service des armées en campagne du 28 mai 1895, art. 140, et sur le service de santé en campagne du 26 avril 1910, art. 120).

3° *Donner aux morts la sépulture*. — Ce devoir incombe à celui des deux belligérants qui est resté maître du champ de bataille. — Très fréquemment les généraux en chef conviennent de suspensions d'armes d'un ou deux jours, pendant lesquels il est procédé à l'ensevelissement des morts et à l'enlèvement des blessés de chaque armée. — On doit éviter les inhumations précipitées, qui exposent à enterrer des hommes encore vivants et qui ne permettent pas la constatation de l'identité des morts. — Il va de soi qu'on doit prendre toutes les mesures, tous les moyens dont on peut disposer pour éviter de contaminer le pays (Règlement français du 28 mai 1895, art. 140) (1). — Les morts peuvent être non seulement inhumés, mais aussi incinérés.

1108¹. — La convention de Genève du 22 août 1864 sur le sort des militaires blessés et malades, pas plus que les Règlements de la Haye de 1899 et de 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, n'ont envisagé ces divers points. Cette lacune a été comblée, pour la guerre

(1) V. à ce sujet les articles de M. Ullmann, *Des commissions sanitaires internationales dans la guerre*, R. D. I., t. XI, p. 527, et *La lutte internationale contre les épidémies causées par la guerre*, R. D. I. P., t. IV, p. 437,

continentale, par la convention de Genève révisée du 6 juillet 1906, dont les art. 3 et 4 ont traité à la protection, à la sépulture et à l'identification des morts : « Art. 3. Après chaque combat, l'occupant du champ de bataille prendra des mesures pour rechercher les blessés et pour les faire protéger, ainsi que les morts contre le pillage et les mauvais traitements. Il veillera à ce que l'inhumation ou l'incinération des morts soit précédée d'un examen attentif de leurs cadavres. — Art. 4. Chaque belligérant enverra, dès qu'il sera possible, aux autorités de leur pays ou de leur armée les marques ou pièces militaires d'identité trouvées sur les morts et l'état nominatif des blessés ou malades recueillis par lui. Les belligérants se tiendront réciproquement au courant des internements et des mutations, ainsi que des entrées dans les hôpitaux et des décès survenus parmi les blessés et malades en leur pouvoir. Ils recueilleront tous les objets d'un usage personnel, valeurs, lettres, etc., qui seront trouvés sur les champs de bataille ou délaissés par les blessés ou malades décédés dans les établissements et formations sanitaires, pour les faire transmettre aux intéressés par les autorités de leur pays » (1).

1108². — Quoiqu'au moment de la guerre russo-japonaise le droit conventionnel fût encore muet à cet égard, l'armée du Japon édicta des règlements sur le traitement des morts. Un règlement du 30 mai 1904 portait ce qui suit : « Les cadavres des morts doivent être traités avec précaution selon leurs rang et grade. Il faut tâcher de se renseigner aussi exactement que possible sur les morts au moyen des livrets militaires, signes d'uniforme, et plaques d'identité. Les cadavres de ceux qui faisaient partie de l'armée de l'Empire seront incinérés, mais les cadavres de ceux qui appartenaient à l'armée ennemie seront inhumés ; néanmoins même ces derniers peuvent être incinérés lorsqu'il y aura pour la localité des craintes de propagation de maladies épidémiques ». Le Japon s'efforça ainsi de respecter les coutumes et la religion des Russes, qui, contrairement aux siennes, étaient contraires à l'incinération. Ces dispositions furent, dans la mesure du possible, mises en pratique (2). Le bureau de renseignements sur les prisonniers de guerre qui avait été constitué par le Japon le 21 février 1904 se chargea de réunir les renseignements en ce qui concerne les ennemis tombés dans le combat, ainsi que les objets trouvés sur eux : il envoya tous les dix jours à partir du 30 mars 1904 au ministre de France à Tokio, pour être transmis au gouvernement russe, les états nominatifs des ennemis morts, en ajoutant des indications sur les endroits et les

(1) Pour la guerre sur mer, la convention de la Haye du 18 octobre 1907 sur l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève, à la différence de celle de 1899 sur le même sujet, s'est occupée de la situation des morts dans ses articles 16 et 17 (n° 1280).

(2) V. Nagao Ariga, *op. cit.*, pp. 153 et s. — Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, 1908, p. 148.

dates des décès et sur les lieux d'inhumation (1). — Pendant la guerre hispano-américaine de 1898, les Espagnols, trop affaiblis et trop peu nombreux pour creuser les fosses nécessaires à l'enterrement des morts, ont parfois, afin d'éviter l'apparition des maladies infectieuses, réuni les corps en monceaux qu'on arrosait de pétrole et auxquels on mettait le feu. — La guerre de tranchées qui pendant de longs mois constitua le mode de guerre normal dans le conflit de 1914-1919, avec les réseaux de fils de fer barbelé et les nouveaux engins de destruction particulièrement puissants et précis, a rendu très difficiles le transport et l'inhumation des morts : c'est à peine si de temps en temps il y eut à cet égard, de tranchée française à tranchée allemande, quelques ententes tacites pour des suspensions d'armes. Le 26 octobre 1915, le Comité international de la Croix-Rouge adressa une lettre aux gouvernements belligérants pour demander de courtes et fréquentes suspensions d'armes afin d'inhumer les morts et de relever les blessés ; mais tous ces gouvernements répondirent que les conditions d'intensité et de durée exceptionnelles des combats dans la guerre actuelle ne permettaient pas la réalisation pratique de la proposition (2). — Les Allemands, en 1914-1919, méconnurent souvent le devoir de ne pas dépouiller l'ennemi tombé sur le champ de bataille (3).

1108³. — Au mois de mai 1918, l'Allemagne s'est plainte au Comité international des Sociétés de la Croix-Rouge, à Genève, de ce que des tombes de soldats allemands auraient été endommagées ou détruites par les troupes anglo-françaises dans les régions de la France abandonnées par l'armée allemande au printemps de 1917 (4). — L'érection de tombes pour les militaires tués et leur respect ont été, pendant la guerre mondiale, une des préoccupations des belligérants. Les traités de paix qui ont mis fin à cette guerre contiennent des articles relatifs aux obligations pour les États contractants de respecter et d'entretenir les sépultures des soldats et marins (et aussi des prisonniers et internés civils), inhumés sur leurs territoires respectifs, d'aider à l'élevation de monuments convenables sur ces sépultures, d'en faciliter l'identification et de satisfaire aux demandes de rapatriement des restes des militaires (V. notamment, art. 225 et 226, traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne; art. 171 et 172, traité de paix de Saint-Germain du 10 septembre 1919 avec l'Autriche. — Comp. traités

(1) V. Akyama, R. D. I., 2^e série, t. VIII, p. 571. — Ariga, *op. cit.*, pp. 153 et s. — Le respect des morts est de tradition au Japon : lors de l'expédition d'Hidéyoshi en Corée en 1592, les corps des ennemis qui avaient bien combattu pour leur patrie furent toujours respectés par les Japonais, et après la guerre le général Shimazu érigea un monument aux morts coréens sur la montagne sacrée de Koya. V. Ninagawa, *L'histoire ancienne du Japon et le droit international*, R. D. I. P., 2^e série, t. I, p. 266.

(2) Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, 1916, pp. 16, 13, 159 et s. — Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. II, p. 216.

(3) Maccas, *Les cruautés allemandes*, 1915, p. 260.

(4) Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, 1918, pp. 330 et 471.

de l'Allemagne signés à Brest-Litovsk avec l'Ukraine, 9 février 1918, art. 17 ; à Berlin avec la Finlande, 7 mars 1918, art. 21 ; à Brest-Litovsk avec la Russie, 3 mars 1918, art. 20 ; à Bucarest avec la Roumanie, 7 mai 1918, art. 28) (1). Des accords ont été également passés à cet effet entre les puissances alliées et associées. V. notamment accord du 26 novembre 1918 entre la France et la Grande-Bretagne (Journal officiel du 23 mars 1919, p. 3000).

1109. — 2^o BLESSÉS ET MALADES. — Le sort des soldats blessés ou malades au cours d'une campagne est d'autant plus fait pour exciter la pitié et pour réclamer une sollicitude spéciale, que ces hommes ne doivent leurs maux qu'à l'accomplissement de leur devoir envers leur patrie (Pillet, *op. cit.*, t. I, p. 219). — Que chacun des belligérants doive à ses malades et à ses propres blessés tous les soins que les opérations de la guerre permettent de leur donner, c'est l'évidence. Mais la loi internationale actuelle veut plus. Elle impose aux belligérants l'obligation de soigner les malades et les blessés de l'adversaire, s'ils viennent à tomber entre leurs mains.

Le service de santé des militaires en campagne est chez les nations européennes d'institution assez ancienne. L'historique en serait bien intéressant. — Constatons seulement qu'aux siècles antérieurs au XIX^e, les généraux ennemis concluaient souvent entre eux des conventions par lesquelles ils s'engageaient à respecter et à soigner mutuellement leurs blessés et à accorder protection au personnel sanitaire de l'armée adverse (2). Mais ces conventions n'étaient jamais valables

(1) V. *Les tombes*, Revue internationale de la Croix-Rouge, 1919, p. 299.

(2) Lueder, *La convention de Genève*, 1876, p. 74. — V. Bogaïewsky, *Les secours aux militaires malades ou blessés avant le XIX^e siècle*, R. D. I. P., t. X, p. 202. — Focherini, *I soccorsi ai militari feriti e ammalati in guerra dell' antichità alla fine del secolo XVIII*, 1916. — Martin Génouvrier, *Un philanthrope méconnu du XVIII^e siècle, Pierron de Chamoussel*, 1905. — V. sur l'état de choses au début du XIX^e siècle : Basdevant, *Deux conventions peu connues sur le droit de la guerre (Etats-Unis d'Amérique et Grande-Bretagne, 12 mai 1813. Colombie et Espagne, 26 novembre 1820)*, R. D. I. P., t. XXI, p. 5. — Pendant la guerre de la Succession d'Autriche, en 1743, un traité pour les malades et blessés et prisonniers de guerre des troupes auxiliaires de S. M. T. C. et de celles des alliés fut conclu au nom du Roi de France par MM. le comte de Ségur et le duc de Peguiny et au nom du Roi de la Grande-Bretagne par MM. le comte de Chanlos et le comte d'Albermale, « pour avoir exécution à commencer depuis le 15 du mois de juin entre les armées belligérantes et auxiliaires, aux environs du Rhin et du Main, et à l'avenir dans quelque pays qu'elles se portent », qui déclara qu'on prendra soin des blessés, qu'on leur fournira des chirurgiens et qu'on les évacuera le plus rapidement possible, que les ambulances seront respectées et que leur personnel non seulement ne pourra être fait prisonnier, mais devra être directement renvoyé à l'adversaire. Ce traité, dont les quarante premiers articles étaient réservés aux combattants prisonniers, contenait en effet deux articles 41 et 42 ainsi conçus : « Art. 41. Qu'on prendra soin des blessés de part et d'autre ; qu'on payera leurs médicaments et leur nourriture ; que les frais seront restitués de part et d'autre ; qu'il sera permis de leur envoyer des chirurgiens et leurs domestiques avec des passeports des généraux ; qu'au surplus ceux qui auront été faits prisonniers, aussi bien que ceux qui ne le seraient pas, seront renvoyés

que pour la durée d'une guerre, et, mal connues des troupes, elles étaient mal observées.

Le devoir d'humanité à remplir envers les blessés est évident : mais il est difficile à bien remplir, quand le nombre des blessés est considérable, et ce nombre tend à le devenir de plus en plus dans les guerres de l'époque actuelle (1).

1110. — Un philanthrope genevois, M. Dunant, qui avait visité les champs de bataille du Milanais en 1859 et soigné des blessés, attristé de l'insuffisance des secours, publia une brochure : *Le souvenir de Solferino*, qui exerça une influence considérable sur l'opinion publique. Unissant ses efforts à ceux de M. Moynier, président d'une société genevoise, s'adressant aux divers gouvernements, il obtint la réunion d'une conférence à Genève, du 23 au 29 octobre 1863 (2). — Moins d'un an après, à Genève, le 22 août 1864, une convention, en 10 articles, était signée par les représentants de douze Etats : Bade, Belgique, Danemark, Espagne, France, Hesse, Italie, Pays-Bas, Portugal, Prusse, Suisse et Wurtemberg. Ont adhéré depuis : la Suède-Norvège

sous la protection et sauvegarde des généraux avec liberté d'être transportés par terre ou par eau, suivant la plus grande commodité et convenance des lieux où l'on sera, à condition toutefois que ceux qui ont été faits prisonniers ne serviront pas qu'ils ne soient échangés. — Art. 42. Que les malades, de part et d'autre, ne seront point faits prisonniers ; qu'ils pourront rester en sûreté dans les hôpitaux, où il sera libre à chacune des parties belligérantes et auxiliaires de leur laisser une garde, laquelle, ainsi que les malades, seront renvoyés sous des passeports respectifs des généraux par le plus court chemin, et sans pouvoir être troublés ni arrêtés. Il en sera de même des commissaires des guerres, aumôniers, médecins, chirurgiens, apothicaires, garçons-infirmiers, servants et autres personnes propres au service des malades, lesquels ne pourront être faits prisonniers et seront pareillement renvoyés » (V. *La Campagne de M. le maréchal duc de Noailles, l'an MDCCXLIII*, édit. à Amsterdam, chez Marc Michel Rey, en 1761. V. aussi un article de M. Helme, dans le Temps du 13 juillet 1918, p. 3).

(1) A Solferino, 40,000 tués ou blessés et 40,000 malades. — Après la bataille de Rezonville, 16 août 1870, 29,400 blessés des deux côtés ; après celle de Saint-Privat, 18 août 1870 (le surlendemain), 14,430 blessés allemands, 6,709 blessés français. — Ces chiffres sont bien loin de ceux qu'atteignirent les blessés dans les batailles ininterrompues de la grande guerre de 1914-1919. Dans un rapport du 3 juin 1919 et dans un rapport supplémentaire du 5 août 1919 faits au nom de la commission du budget (Chambre, Documents, annexes 6235 et 6659), un député français, M. Louis Marin, évalue ainsi, d'après les données des pays respectifs, les pertes des armées de terre alliées en vies humaines (tués ou disparus), à la date du 11 novembre 1918 : Belgique, 40,000 environ ; Etats-Unis, 51,286 ; Grande-Bretagne et Dominions, 835,700 ; Grèce, 12,000 ; Italie, 465,500 ; Roumanie, 240,000 ; Serbie, 369,000 ; Russie, 1,700,000. Celles de l'armée française de terre, au 1^{er} juin 1919, sont, d'après M. Marin, de 1,383,000 tués ou disparus. L'Allemagne aurait eu 2,000,000 morts ou disparus, l'Autriche-Hongrie environ 1,000,000 et la Turquie 436,974. M. Marin estime que, pour l'armée française de terre, le nombre des blessés s'est élevé à 2,800,000, dont la moitié l'ont été deux fois et dont plus de 100,000 sont retournés au feu après trois blessures et plus.

(2) V. Moynier, *La fondation de la Croix-Rouge*, 1903 ; *Activité déployée par le Comité international de la Croix-Rouge à Genève de 1863 à 1904*, 1905.

(1864), la Grèce (1865), la Grande-Bretagne (1865), le Mecklembourg-Schwerin (1865), la Turquie (1865), la Bavière (1866), l'Autriche (1866), la Saxe (1866), la Russie (1867), les Etats pontificaux (1868), la Roumanie (1874), la Perse (1874), le Salvador (1874), le Monténégro (1875), la Serbie (1876), la Bolivie (1879), le Chili (1879), la République Argentine (1879), le Pérou (1880), les Etats-Unis (1882), la Bulgarie (1884), le Japon (1886), le Luxembourg (1888), le Congo (1888), le Venezuela (1894), le Siam (1895), la République Sud-africaine (1896), l'Etat libre d'Orange (1897), le Honduras et le Nicaragua (1898), l'Uruguay (1900), la Corée (1903), le Guatemala (1903), la Chine (1904), le Mexique (1905), le Brésil (1906), la Colombie (1906), l'Empire d'Allemagne (1906), le Paraguay (1907), Haïti (1907), Cuba (1907), la République Dominicaine (1907), le Panama (1907) et l'Equateur (1907). Cette convention, qui, ratifiée, lie finalement presque tous les Etats du monde, doit être considérée comme l'expression de principes universellement reconnus aujourd'hui.

Mais cette loi du droit international contemporain présentait quelques lacunes et quelques imperfections. Une nouvelle conférence se tint à Genève, à l'instigation de M. Moynier. De ses délibérations est sorti un projet d'articles additionnels, le 20 octobre 1868. Ce projet, en même temps qu'il réglemente la protection du service de santé dans les guerres maritimes (renvoi à *La guerre maritime*, n° 1395²⁹), contient cinq articles destinés à corriger ou compléter les dispositions de la convention de 1864 ; il n'a toutefois jamais été ratifié par les puissances. Il y a donc une différence importante entre la convention de 1864 et le projet de 1868 : la première est obligatoire, les puissances l'ayant ratifiée ; le second ne l'est pas. — La conférence de la Paix, réunie à la Haye en 1899, émit le vœu qu'une conférence fût convoquée pour revoir la convention de Genève du 22 août 1864 (1). — Une conférence de revision, composée de 36 Etats, se tint à Genève au mois de juin 1906. Elle a abouti, le 6 juillet, à une nouvelle convention en 33 articles, qui laisse d'ailleurs en vigueur celle de 1864 dans les rapports des Etats qui, parties à celle-ci, n'auraient pas ratifié l'accord de 1906 (art. 31, conv. 1906) (n° 1013). Signée par l'Allemagne, la République Argentine, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Brésil, la Bulgarie, le Chili, la Chine (sous réserve des articles 27 et 28), le Congo, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne (sous réserve des articles 27 et 28), la Grèce, le Guatemala, le Honduras, l'Italie, le Japon et la Corée (sous réserve de l'article 28), le Luxembourg, le Mexique, le Monténégro, la Norvège, les Pays-Bas, le Pérou, la Perse (sous réserve de l'emploi du Lion et du Soleil comme signe distinctif), le Portugal, la Roumanie, la Russie, la Serbie, le Siam, la Suède, la Suisse et l'Uruguay, cette convention a été approuvée par tous les signataires, sauf par la République Argentine, la

(1) V. R. D. I. P., t. VI, p. 724, note 3.

Chine, la Grèce, le Monténégro, le Pérou et la Perse. Neuf Etats non signataires y ont accédé (jusqu'au 31 décembre 1918) : Colombie (1907), Costa-Rica (1910), Cuba (1908), Haïti (1918), Nicaragua (1907), Paraguay (1909), Turquie (avec droit de se servir du Croissant Rouge, (1907), Vénézuëla (1907) et Salyador (1911) (1). La Pologne, devenue en 1919 Etat indépendant, a déclaré, le 28 juin de cette année, vouloir adhérer à la convention de Genève de 1906. De même, la Finlande le 27 janvier 1920.

1110¹. — Indiquons les traits fondamentaux des conventions de Genève du 22 août 1864 et du 6 juillet 1906, en signalant les quelques dispositions des articles additionnels du 20 octobre 1868 (2).

(1) Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, 1911, pp. 171 et s. ; 1918, pp. 522 et 549.

(2) Sur les conventions de Genève, en dehors de ceux indiqués *supra* sous le n° 1109, on peut consulter les ouvrages suivants : Docteur Arnould, *Etude sur la convention de Genève*, — Bircher, *Die Revision der Genfer Konvention*, 1893. — Elmutschli, *op. cit.*, art. 586 à 592 bis. — Bogasiewsky, *La Croix-Rouge au point de vue du développement du droit international (ou russe)*, 1906. — Brusa, *Di una sanzione penale della convenzione Ginevrina per i feriti in guerra*, 1896. — Buret, *La Croix-Rouge en Russie et au Japon*. Questions dipl. et colon., 1^{er} avril 1904. — Buzzati, *De l'emploi abusif du signe et du nom de la Croix-Rouge*, 1890. — Maxime du Camp, *La Croix-Rouge de France*, 1899. — Causson, *Les conventions Internationales de la Croix-Rouge*, 1909. — Contuzzi, *La convenzione di Ginevra du 22 agosto 1864 studiata nelle sue origine e nel suo sviluppo sino alla convenzione dell' Aja du 29 luglio 1899*, Enciclopedia giuridica italiana, 1900. — De Coste-caude de Saint-Victor, *Du service hospitalier dans les guerres terrestres et maritimes*, 1902. — Criado, *Bibliografia de la Cruz Roja espanola*, 1905. — Daae, *Genfer Konventionen*, 1904. — Davis, *The Geneva convention of 1906*, A. J., 1907, p. 400. — Delpech, *La conférence de revision de la convention de Genève, 11 juin-6 juillet 1906*, R. D. I. P., t. XIII, p. 629. — Paul Fauchille et Nicolas Politis, *Manuel de la Croix-Rouge*, 1908. — Fiedler, *La Croix-Rouge allemande*, Correspondant, 10 décembre 1905. — Gareis, *Die Weiterentwicklung des Principes der Genfer convention in den letzten 38 Jahren*. — Gillot, *La revision de la convention de Genève*, 1901. — Guelle, *Précis des lois de la guerre*, t. I, tit. II, pp. 144 et s. — Guldenpenning, *Der Nationale Schutz des Roten Kreuzes*, 2^e édit., 1907. — Gurlt, *Zur Geschichte internationalen und freiwilligen Krankenpflege im Kriege*, 2^e édit., 1893. — Helys, *La Croix-Rouge japonaise*, Correspondant, 25 juillet 1905. — Kloen, *Roda Korsel enligt Konventionerna*, 1906. — Kuhn, *Der missbrauch des roten Kreuzes*, 1905. — Lembrey, *De la protection des blessés en temps de guerre*, 1910. — Lueder, *La convention de Genève*, 1876. — Mérignhac, *Service hospitalier international dans les guerres terrestres*, 1914. — Meurer, *Die Genfer Konvention und ihre Reform*, 1906 ; *Die neue Genfer Konvention*, 1907. — Molnar, *Die Genfer Konvention*, 1887. — Moynier, *Ce que c'est que la Croix-Rouge ; Les dix premières années de la Croix-Rouge ; La convention de Genève pendant la guerre franco-allemande ; La Croix-Rouge, son passé et son avenir*, 1882 ; *De quelques faits relatifs à la convention de Genève*, R. D. I., t. XVIII ; *Etude sur la convention de Genève*, 1870 ; *Notions essentielles de la Croix-Rouge*, 1896 ; *Sanction pénale à donner à la convention de Genève*, 1893 ; *La revision de la convention de Genève*, 1898 ; *La fondation de la Croix-Rouge*, 1903. — Müller, *Entstehungs-geschichte des Roten Kreuzes und die Genfer Konvention*, 1897. — Münzel, *Untersuchungen ueber die Genfer Konvention*, 1901. — Olivi, *Cenni storici e critici sulla convenzione di Geneva*, 1879. — Pillet, *Le droit de la guerre*, t. I, pp. 222 et s. ; *Les lois actuelles de la guerre*, 2^e édit., 1901. — Den Beer Portugael, *Droit de guerre et de neutralité sur la base de la conférence de Genève de 1906 et des deux conférences de la Paix*

1111. — A. — *Convention de Genève du 22 août 1864. — Articles additionnels du 20 octobre 1868.* — L'article 1^{er} de la convention de 1864 établit la *neutralité* des ambulances et des hôpitaux aussi longtemps qu'il s'y trouvera des blessés ou des malades. — Il eût mieux valu dire l'*inviolabilité*. — Ces établissements ne doivent pas être occupés par des troupes pour l'offensive ou pour la défensive ; mais il serait absurde et injuste de leur refuser l'inviolabilité, lorsqu'ils sont simplement gardés par un poste de police, pour les préserver du vol ou de la violence (Manuel d'Oxford, 1880, art. 35, 36, 37).

L'article 2 est destiné à assurer l'inviolabilité du personnel sanitaire, médecins, infirmiers, brancardiers, et des aumôniers. Le texte est incomplet.

Si les personnes composant le personnel sanitaire tombent au pouvoir de l'ennemi, elles ne peuvent être traitées en prisonnières de guerre. — Selon les besoins du service sanitaire, elles continueront à être protégées dans l'accomplissement de leur mission, ou elles seront congédiées, aussitôt que les opérations militaires le permettront, et seront conduites sous escorte aux avant-postes de l'armée à laquelle elles appartiennent (Manuel d'Oxford, 1880, art. 14 et 15. — Convention de 1864, art. 3 (1). — Convention de 1868, art. 1^{er}).

L'article 2 de la convention ne parle pas des sociétés volontaires de secours, qui peuvent, dans certains cas, avoir à réclamer le bénéfice

de la Haye (en néerlandais), 1907. — Renault, *La convention de Genève de 1906*, Comptes rendus de l'Académie des sciences morales et politiques, novembre 1906. — Roszkowski, R. D. I., 2^e série, t. IV, pp. 199, 299 et 442, et t. VI, pp. 76 et 188 ; *La convention de Genève* (en polonais) ; *Bemerkungen über die Strafsanktion der Genfer Konvention*, Zeitschrift für intern. Privat und Strafrecht. — Rothlisberger, *Die neue Genfer convention v. juli 1906*, 1908. — Schmitt-Ernsthausen, *Das Princip der Genfer Convention*, 1874. — Triepel, *Die neuesten Fortschritte auf dem Gebiet des Kriegsrecht*, 1894. — Visser, *La convention de Genève du 22 août 1864 et les Sociétés de la Croix-Rouge*, 1902. — Volz, *Das Rothe Kreuz im weissen Felde*, 1868. — X., *Le service de secours de la Société de la Croix-Rouge du Japon pendant la guerre de la 27-28^e année de Meiji (1894-1895)*. — M. Muller, dans son intéressant volume, *Entstehungs geschichte des Roten Kreuzes*, donne, en plus de la réimpression de la brochure de M. Dunant : *Souvenir de Solférino* et des principaux actes relatifs à la fondation de la convention de Genève, quelques fragments des souvenirs personnels de M. Dunant. — Sur la convention de Genève, il est utile de consulter le Bulletin que publie à Genève, depuis 1869, le Comité international de la Croix-Rouge, sous ce titre : *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge* et qui, depuis 1919, constitue une partie de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*. — V. aussi, *But et organisation générale de la Croix-Rouge d'après les décisions prises dans les Conférences internationales* (publication du Comité international de la Croix-Rouge, 1908). — Ruzé, *Organisation ou entente internationale de la Croix-Rouge*, R. D. I. P., t. XIX, p. 229. — V. dans le Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, 1903, p. 116, une bibliographie de la convention de Genève ; ce Bulletin annonce au fur et à mesure de leur apparition les ouvrages relatifs à la matière.

(1). — Sur l'application des articles 2 et 3 de la convention de 1864, V. l'article 9 de la capitulation de Port-Arthur pendant la guerre russo-japonaise de 1904. Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, 1905, p. 85.

de l'inviolabilité. Le Manuel d'Oxford, 1880, dans son article 13, indique les membres de ces sociétés à la suite des aumôniers.

Les habitants qui auront recueilli et soigné des blessés pourront être dispensés, dans une certaine mesure, des charges relatives au logement des troupes et aux contributions de guerre (Convention de 1864, art. 5 et Convention de 1868, art. 4). — Cette disposition est vivement critiquée par le commandant Guelle et par d'autres auteurs.

1112. — Les militaires, blessés ou malades, sont recueillis et soignés à quelque nation qu'ils appartiennent (art. 6). Principe de réelle humanité, que la pratique se faisait antérieurement un honneur d'appliquer. Les commandants en chef ont la faculté de remettre immédiatement aux avant-postes ennemis les militaires blessés pendant le combat, lorsque les circonstances le permettent et du consentement des deux partis (art. 6, al. 2. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 11).

1113. — Sont renvoyés dans leur pays les militaires qui, après guérison, sont reconnus incapables de servir (art. 6, al. 3). Les autres pourront être également renvoyés, à la condition de ne pas reprendre les armes pendant la durée de la guerre (art. 6, al. 4). — Le projet de convention additionnelle de 1868, article 5, va plus loin. Il veut que les blessés, alors même qu'ils ne seraient pas incapables de servir, soient renvoyés dans leur pays après guérison, à la condition de ne pas reprendre les armes pendant la durée de la guerre. — Cette disposition additionnelle est généralement critiquée. — Elle n'a été respectée par aucun belligérant en 1870 : elle ne repose sur aucun principe juridique. On s'accorde à demander sa suppression.

Le projet de convention de 1868 excepte de ce renvoi au pays les officiers qu'il importerait de ne pas restituer à l'adversaire, à raison de leurs capacités intellectuelles, de leur talent d'organisation, etc.

Le Manuel d'Oxford, 1880, n'admet comme pratique que le renvoi des blessés ou malades incapables de reprendre du service, renvoi qui a lieu sans condition aucune (art. 74).

1114. — Les évacuations et le personnel qui les dirige sont couverts par la neutralité (l'inviolabilité). Les convois et les trains de blessés ne peuvent être ni inquiétés, ni supprimés : l'ennemi ne peut que les obliger à changer de route, lorsqu'ils entravent ses opérations (art. 6, al. 4. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 12).

1115. — Pour que cet ensemble de dispositions eût une valeur effective, il était indispensable qu'un signe extérieur, conventionnel et uniforme, indiquât aux yeux des combattants les personnes et les choses soustraites aux violences de la lutte. Ce signe, hommage rendu à la cité qui a été le siège de la conférence, est la croix de Genève rouge sur fond blanc (1). La croix est disposée sur les drapeaux servant à pro-

(1) La forme exacte à donner à la croix rouge sur le brassard et le drapeau n'a été nettement indiquée dans aucun document officiel : l'article 7 *in fine*

téger les habitations et les véhicules affectés aux blessés, sur les brassards portés par le personnel sanitaire (art. 7).

Le drapeau de Genève doit être toujours accompagné du drapeau national (art. 7). — Juxtaposition peu pratique, dit le commandant Guelle : l'un provoque l'attaque, l'autre a pour mission de l'empêcher. Quel est celui des deux qui sera le plus visible au loin (1) ? — La distribution des brassards est faite par l'autorité militaire. Insigne facile à mettre, facile à enlever, il est à craindre que des combattants peu loyaux ne s'en servent pour dissimuler leur véritable qualité. — En France, le décret du 25 août 1884 a pris les précautions nécessaires pour obtenir une exacte exécution de la Convention de Genève.

Brassard et drapeau ont le défaut de n'être visibles que pendant le jour. Ne faudrait-il pas les remplacer, la nuit, par des lanternes ou fanaux à verre blanc avec croix rouge, comme le proposait le docteur Le Fort ?

Au cours de la guerre russo-turque de 1877-1878, la Turquie, avec l'assentiment de la Russie, a remplacé sur ses étendards la croix rouge par un croissant de même couleur. Mais les Turcs ont-ils respecté chez leur adversaire cette croix qu'ils abhorrent ? Nullement (2). — Il serait sage, d'après certains, d'adopter un autre signe que la croix ou que le croissant, un signe qui, comme une étoile, ne se rattacherait ni à la religion, ni à la nationalité (3).

de la convention de 1864 déclare simplement que le drapeau et le brassard porteront la croix rouge sur fond blanc. Consulté à ce sujet en 1899, le Comité international a dit : « Il faut tenir pour correct tout drapeau ou brassard blanc à croix rouge, quelle que soit la forme de la croix » (Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, 1900, p. 7). — Mais la nouvelle convention de Genève de 1906 se montra plus précise : son article 18 constata que c'est par intervention des couleurs fédérales » que la croix rouge sur fond blanc fut adoptée : le Comité international rappela en 1914 l'arrêté fédéral suisse du 12 novembre 1899 d'après lequel « les branches de la croix, verticale et alézée, sont égales entre elles et d'un sixième plus longues que larges » (Bulletin, 1914, p. 11).

(1) Lors de la guerre gréco-turque, des neutres envoyèrent des ambulances sur le lieu des hostilités. A ce sujet une question s'est posée : quel drapeau doit accompagner celui de la croix-rouge dans le cas d'une ambulance organisée par un neutre et mise au service d'un belligérant ? Le Comité international de Genève a pensé que le drapeau du belligérant devait seul être placé sur l'ambulance, que le drapeau neutre serait déplacé en pareil cas (Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, 1897, p. 165. — V. sur la question, R. D. I. P., t. IV, p. 724).

(2) Pendant la guerre gréco-turque de 1897, les Turcs ont encore employé comme insigne le *croissant* rouge. Et c'est aussi le croissant qu'ont arboré les médecins, chirurgiens et infirmiers étrangers qui ont fait partie des ambulances ottomanes. Notamment, les médecins, chirurgiens et infirmiers français qui sont entrés dans l'ambulance organisée par la Banque ottomane ont arboré le brassard à croissant rouge ; s'ils avaient porté le brassard à croix rouge, ils n'eussent certainement pas été respectés ; un de ces chirurgiens nous a raconté que les troupes turques avaient tiré sur eux, alors qu'ils portaient la casquette au lieu du fez ottoman.

(3) Guelle, *op. cit.*, t. I, p. 165.

1116. — B. — *Convention de Genève du 6 juillet 1906* (1). — 1° *Blessés et malades*. — Les articles 1 à 4 correspondent à l'article 6 de la convention de 1864. — Les militaires et les autres personnes officiellement attachées aux armées, qui sont blessés ou malades, doivent être respectés et soignés, sans distinction de nationalité, par le belligérant qui les a en son pouvoir (art. 1^{er}, al. 1). Il faut remarquer qu'on a évité ici les expressions *neutres, neutralité* dont se servait la convention de 1864. — Cette obligation imposée aux deux belligérants a pour effet le devoir pour l' « occupant du champ de bataille » de recueillir et rechercher les blessés et malades et de s'opposer à tout acte de tiers qui puisse leur être nuisible (art. 3, al. 1). Autre obligation pour le belligérant qui se retire du champ de bataille : le belligérant, obligé d'abandonner des malades ou des blessés à son adversaire, laisse avec eux, autant que les circonstances militaires le permettent, une partie de son personnel et de son matériel sanitaire pour contribuer à les soigner (art. 1^{er}, al. 2). — Les blessés et malades tombés au pouvoir de l'ennemi sont des prisonniers de guerre, mais des prisonniers qui réclament des soins ; il en résulte que le belligérant reste maître de garder ou de renvoyer les blessés et malades guéris (art. 2, al. 1) : de ce chef le nouveau texte a modifié l'ancien. Cependant les belligérants peuvent stipuler entre eux à l'égard des prisonniers blessés et malades telles clauses d'exception ou de faveur qu'ils jugeront utiles (art. 2, al. 2-5).

1117. — 2° *Formation d'établissements sanitaires*. — La convention de 1864 parlait des hôpitaux et ambulances. Celle de 1906 est plus précise ; elle distingue les formations mobiles et les établissements fixes du service de santé. Les uns et les autres doivent être protégés et respectés par les belligérants (art. 6), ils ne sont plus comme en 1864 déclarés « neutres ». — Mais il n'en doit être ainsi que s'ils ne sont pas employés à un but autre que le service sanitaire (art. 7). — La garde et la défense des formations et établissements ne les privent pas de la protection (art. 8).

1118. — 3° *Personnel*. — L'article 9, alinéa 1, détermine, en termes généraux, le personnel hospitalier qui doit être respecté et protégé : « Le personnel exclusivement affecté à l'enlèvement, au transport et au traitement des blessés et malades, ainsi qu'à l'administration des formations et établissements sanitaires, les aumôniers attachés aux armées, seront respectés et protégés en toute circonstance ; s'ils tombent entre les mains de l'ennemi, ils ne seront pas traités comme prisonniers de guerre ». Il en est de même du personnel de garde des formations et établissements sanitaires (art. 9, al. 2). — Il résulte de là pratiquement que ce personnel ne doit être ni retenu, ni enfermé, qu'il doit être autorisé à correspondre librement dès son

(1) Sur cette convention, V. spécialement Paul Fauchille et Nicolas Politis, *Manuel de la Croix-Rouge*, 1908, pp. 48 et s.

arrestation : il ne saurait être entravé dans sa liberté qu'autant qu'il y va de sa propre sécurité ou des exigences de la censure militaire ; toute autre atteinte à sa liberté constitue une violation de la Convention de Genève (1).

A la différence de la convention de 1864, celle de 1906 parle des sociétés de secours, pour en assimiler le personnel à celui du personnel officiel (art. 10, al. 1). Mais il faut que les sociétés soient reconnues et autorisées par leur gouvernement : les noms des sociétés dont un belligérant entend se servir seront notifiés à l'autre (art. 10, al. 2). — Une société reconnue d'un pays neutre peut prêter le concours de son personnel et de ses formations sanitaires, avec l'autorisation de son gouvernement et celle de celui qu'elle veut assister (art. 11). —

1118¹. — Le personnel, officiel ou volontaire, belligérant ou neutre, « continue », après qu'il est tombé au pouvoir de l'ennemi, à remplir ses fonctions sous la direction de celui-ci ; lorsque son concours n'est plus indispensable, il doit être renvoyé à son armée ou à son pays dans les délais et suivant l'itinéraire compatibles avec les nécessités militaires ; il emporte alors les effets, les instruments, les armes et les chevaux qui sont sa propriété particulière. C'est ce que décide l'article 12. Le personnel officiel, le seul qui soit payé, a droit à la solde de l'armée du belligérant au pouvoir duquel il se trouve (art. 13).

1118². — 4^o *Matériel*. — Les formations sanitaires mobiles, qui correspondent aux ambulances, conservent leur matériel, si elles tombent au pouvoir de l'ennemi (art. 14). Au contraire, les établissements fixes demeurent soumis aux lois de la guerre, sont de bonne prise pour le belligérant qui s'en empare, mais ils ne doivent pas être détournés de leur destination (art. 15). — Le matériel, même fixe, des sociétés de secours doit être traité comme propriété privée, et ainsi échappe à la prise, sauf le droit de réquisition du belligérant (art. 16).

1118³. — 5^o *Convois d'évacuation*. — Les convois d'évacuation, qui comprennent des malades, du personnel, du matériel, sont, pour chacun de leurs éléments, soumis aux règles particulières à ceux-ci ; ils sont traités comme les formations sanitaires mobiles (art. 17). — La convention réserve toutefois au belligérant qui les intercepte le droit de les disloquer et de leur faire changer de route (art. 17, *in fine*).

1118⁴. — 6^o *Signe distinctif*. — C'est toujours la croix rouge sur fond blanc (art. 18). — Il ne doit pas être détourné de sa destination. L'autorité militaire est chargée de veiller à son emploi régulier et de distribuer au personnel les brassards et les drapeaux porteurs du signe distinctif (art. 19 et 20). — Le drapeau ne peut être arboré qu'avec l'autorisation de l'autorité militaire ; celle-ci en indique l'emploi, réservé d'ailleurs aux formations et établissements sanitaires. — Le

(1) Commentaire donné à l'article 9 par le Comité international de Genève. Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, 1915, p. 45.

drapeau de la croix-rouge doit être accompagné du drapeau national (art. 21). — D'après la convention de 1906, les formations neutres arborent, avec le drapeau de la croix-rouge, le drapeau du belligérant qui les emploie (art. 22). — Le drapeau de la croix-rouge doit être seul arboré sur les formations tombées au pouvoir de l'ennemi (art. 21 et 22). — L'emblème de la croix-rouge et les mots *croix rouge* ou *croix de Genève* ne peuvent être employés, en temps de paix ou en temps de guerre, que pour protéger ou désigner les formations et établissements sanitaires, le personnel et le matériel protégés par la convention (art. 23). Les gouvernements signataires sont invités à prendre des mesures législatives pour assurer la répression des abus du signe et du mot de la croix-rouge ou croix de Genève, et pour punir en temps de guerre les actes individuels et les délits contre les règles de la convention (art. 27 et 28), qu'il convient d'ailleurs de faire connaître le plus possible (art. 26) (1).

La Turquie n'a accédé à la convention de 1906 que sous la réserve que, tout en respectant l'inviolabilité du drapeau de la croix-rouge, elle se servira dans ses armées de l'emblème du croissant rouge pour protéger ses ambulances. — Par note du 3 septembre 1907, le Conseil fédéral suisse a décidé d'accorder à la Turquie et à la Perse le droit d'employer respectivement le croissant rouge ainsi que le lion et le soleil comme signes distinctifs du service sanitaire de leurs armées (2).

(1) Des mesures législatives ont été prises à cet égard, même avant 1906, dans de nombreux pays : Allemagne : code pénal 1870, art. 102-104 ; République Argentine : loi du 21 septembre 1893 ; Autriche : code pénal 1870, art. 261 et 451 ; loi du 14 avril 1903, modifiée et complétée par la loi du 23 août 1912 ; Belgique : loi du 30 mars 1891 ; loi du 18 mars 1912 ; code pénal, art. 322 et s. ; Brésil : décret du 31 décembre 1910 ; Bulgarie : loi du 14/27 janvier 1904 ; loi du 23 septembre 1912 ; Danemark : loi du 27 avril 1884 ; Espagne : ordonnances du 26 août 1899 et du 18 février 1918 ; États-Unis : acts du 6 juin 1900 et du 5 janvier 1905, modification par act du 23 juin 1910 ; France : code pénal 1810, art. 84-85 ; loi du 21 juillet 1913 ; Grande-Bretagne : act du 18 août 1911 ; Grèce : loi du 21 janvier 1914 ; Hongrie : ordonnance du 1^{er} juillet 1839 ; circulaire du 6 juin 1898 ; loi du 12 avril 1913 ; Italie : loi du 21 mai 1882 ; décret du 7 février 1884 ; loi du 17 juin 1912 ; Japon : act du 7 mars 1913 ; Luxembourg : loi du 18 décembre 1914 ; Norvège : code pénal du 22 mai 1902, modifié par dispositions des 5 juin 1909 et 10 juillet 1910 ; Pays-Bas : loi du 7 janvier 1911 ; Portugal : loi du 21 mai 1896 ; règlement du 15 mai 1898 ; décret du 19 décembre 1912 ; Roumanie : loi du 3/15 mars 1895 ; Russie : art. 258, 258³, 258³ modifiés du code pénal militaire ; art. 291, code pénal maritime ; Serbie : loi du 12 janvier 1890 ; Siam : code pénal militaire du 8 janvier 1912, sect. 48, 49, 128, 249 à 259, 288 à 303 ; Suède : loi du 2 juin 1911 ; Suisse : loi du 14 avril 1910 ; Turquie : articles additionnels au code pénal militaire, 14 octobre 1328 ; Uruguay : décret du 16 juillet 1918. — V. le texte de ces documents dans le Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, et dans la Revue internationale de la Croix-Rouge, 1920, p. 109. V. aussi Ruzé, R. D. I. P., t. XXI, p. 235 ; Gillot, *La révision de la convention de Genève*, pp. 311 et s.

(2) V. encore à ce sujet une note du Conseil fédéral du 14 juillet 1910, Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, 1911, p. 10,

1118^s. — C. — *Application des règles de la Croix-Rouge.* — Les principes consacrés à Genève ont-ils été respectés dans les guerres qui ont éclaté depuis leur adoption ?

Pendant la guerre franco-allemande de 1870, des récriminations nombreuses ont été élevées des deux côtés. Un échange de correspondances a eu lieu entre le comte de Bismarck et le comte de Chaudordy. — Pour tout esprit impartial, il est certain que, de part et d'autre, il y a eu violation de la convention du 22 août 1864, des accidents regrettables, résultat de l'ignorance plutôt que de la mauvaise foi.

En 1876, la Turquie a méconnu gravement ses obligations comme signataire de la convention pendant sa lutte contre les Serbes.

La convention de Genève a été rigoureusement respectée du côté des Russes pendant la guerre de 1877 contre la Turquie. Un ukase impérial du 12/24 mai 1877 prescrivit à toutes les autorités civiles et militaires de l'Empire russe l'observation de la convention de Genève de 1864, de la déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868 et des principes proclamés par la conférence de Bruxelles de 1874 (R. D. I., t. IX, p. 136). Un catéchisme militaire, par demandes et par réponses, publié le 1/13 juin 1877, a porté les mêmes principes à la connaissance des troupes. — Les Turcs n'observèrent pas du tout la convention de Genève. A vrai dire, ils ne la connaissaient pas.

Dans la guerre de 1885 entre la Serbie et la Bulgarie, les prescriptions de la convention ont été en général respectées : certains faits regrettables doivent être cependant attribués aux Bulgares (1).

Les grandes lignes de la convention de Genève ont été plus ou moins observées dans les guerres subséquentes. — Dans le conflit franco-malgache de 1895, que certains considèrent comme une véritable guerre, les Hovas semblent avoir méconnu les lois de l'humanité à l'égard des soldats, des médecins et des infirmiers français ; par contre les Français ont observé, vis-à-vis de leurs adversaires, toutes les règles de la civilisation moderne (2). — Lors de la guerre sino-japonaise de 1894, la conduite des Japonais à l'endroit des Chinois, qui cependant n'avaient pas adhéré à la convention de Genève de 1864, fut aussi correcte que possible (3). — Dans le conflit italo-

(1) V. *La part du Comité international de la Croix-Rouge dans l'histoire de la convention de Genève*, 1900, p. 28.

(2) V. pour le conflit franco-malgache de 1895, R. D. I. P., t. III, pp. 73 et suiv.

(3) Pour la guerre sino-japonaise de 1894-1895, V. Ariga, *La guerre sino-japonaise*, pp. 108 et s. — Sur le service de la Croix-Rouge durant la guerre entre le Japon et la Chine, on peut consulter un intéressant travail présenté par les délégués du Japon à la conférence de la Croix-Rouge qui s'est tenue à Vienne en 1897, travail intitulé : *Le service de secours de la Société de la Croix-Rouge du Japon pendant la guerre de 1894-1895*, 1897. Un travail analogue a été publié en 1902 sur *Le service de secours de la Société de la Croix-Rouge du Japon pendant l'intervention des puissances en Chine, 1900-1901*. — Comp. aussi Ariga, *La Croix-Rouge en Extrême-Orient*, 1900. — Tous ces travaux sont en français.

abyssin de 1896, l'Empire éthiopien, non signataire de la convention de Genève, eut dans la bataille d'Adua une attitude peu conforme à l'humanité envers les blessés et le personnel sanitaire italiens ; des difficultés se produisirent entre l'Italie et la Russie à propos de l'offre que la Russie avait faite à l'Italie, mais que celle-ci refusa, d'une ambulance de la Croix-Rouge russe (1). — Pendant la guerre de 1897 avec la Grèce, la Turquie se préoccupa plus qu'en 1877 de la convention de Genève, mais cependant d'une façon encore insuffisante : les Turcs bombardèrent l'hôpital militaire d'Arta, couvert par le drapeau de la Croix-Rouge (2). — Dans la guerre de 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis, les deux belligérants observèrent, dans la limite du possible, les clauses de la convention de Genève (3). — Lors de la guerre anglo-transvaalienne, en 1899-1900, les Anglais se sont rendus coupables d'infractions regrettables contre la convention de 1864 ; les Boërs se montrèrent irréprochables vis-à-vis des blessés ennemis (4). — Au cours de la guerre russo-japonaise, le Japon a reproché aux Russes des actes inexcusables dont ses blessés auraient été victimes. Mais, de son côté, la Russie s'est plainte de faits de cruauté commis par les Japonais à l'égard des blessés russes : le Japon les a démentis. On a prétendu, d'autre part, que les Japonais avaient bombardé les hôpitaux de Port-Arthur, blessant ainsi des médecins, des infirmiers et des malades, et on a allégué que des généraux russes avaient usurpé les insignes de Genève et abusé du drapeau de la Croix-Rouge (5). — Les Italiens et les Turcs, en 1911-1912, se sont mutuellement accusés d'excès de toutes sortes contre leurs blessés. Les Turcs ont notamment reproché aux Italiens d'avoir fait tomber de leurs avions et dirigeables des bombes sur les hôpitaux et les ambulances (6). — Dans les guerres balkaniques de 1912 et 1913, les Grecs, les Serbes et les Bulgares n'ont pas toujours respecté les prescriptions de Genève. Les Bulgares, dans leur guerre de 1913 contre leurs anciens alliés balkaniques, semblent s'être montrés particulièrement cruels vis-à-vis des blessés ennemis (V. n° 1081¹, note) (7).

(1) Pour le conflit italo-abyssin de 1896, V. R. D. I. P., t. IV, p. 48 ; R. D. I., t. XXVIII, p. 601, et t. XXIX, pp. 110, 318 et 571.

(2) Pour la guerre gréco-turque de 1897, V. R. D. I. P., t. IV, pp. 698 et s., 722 et s. ; *La part du Comité, etc., loc. cit.*

(3) Pour la guerre hispano-américaine de 1898, V. R. D. I. P., t. V, pp. 786 et s.

(4) V. pour la guerre entre l'Angleterre et les Républiques Sud-africaines de 1899-1900, Desjardins, *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} mars 1900, p. 49 et s. ; Despagnet, R. D. I. P., t. VII, pp. 679 et s. ; t. IX, p. 133 ; *La part du Comité, etc., loc. cit.* ; Mérignac, R. D. I. P., t. VIII, p. 105.

(5) V. pour la guerre russo-japonaise de 1904-1905, Ariga, *La guerre russo-japonaise*, pp. 130 et s. ; Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, pp. 155 et s., 195 et s. ; Robin, R. D. I. P., t. XXIII, p. 302.

(6) V. pour la guerre italo-turque de 1911-1912 Coquet, R. D. I. P., t. XX, pp. 529 et s. ; Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2^e série, t. XV, pp. 544 et s.

(7) Pour les guerres balkaniques, V. Rapport de la Commission d'enquête Carnegie, pp. 222 et s.

Quelles qu'aient été les violations de la convention de Genève comises dans ces différentes guerres, elles ne furent rien auprès de celles dont cette convention a été l'objet de la part de certains belligérants pendant la grande guerre de 1914-1919. Sans parler de la relève des blessés que les conditions particulières de la lutte rendaient presque impossible au moyen de suspensions d'armes (V. n° 1108²), les victimes des combats furent souvent massacrées ou achevées sur les champs de bataille ; d'autre part, les hôpitaux, les postes de secours, les établissements sanitaires de campagne, les convois de blessés, le personnel sanitaire dans l'exercice de ses fonctions furent aussi fréquemment bombardés ; il y eut enfin dans cette guerre de nombreux abus du drapeau et des insignes de la croix-rouge. A ces divers égards, des protestations furent émises par tous les belligérants contre les actes commis par leurs adversaires. Les uns et les autres essayèrent toujours de se justifier en niant les faits ou en prétendant que le tir incriminé n'était point prémédité (1). Il n'en demeure pas moins que des faits innombrables, perpétrés systématiquement et à la suite d'ordres émanant des chefs, ont été établis de façon indiscutable, à la charge des Allemands, des Austro-Hongrois et des Bulgares, par les témoignages des victimes ou les aveux des coupables, dans des enquêtes conduites en la forme judiciaire : l'attaque et l'incendie par les Allemands de l'ambulance française du D^r Sedillot à Gomery en août 1914, qui causèrent la mort de 120 blessés, sont l'exemple le plus typique de la cruauté allemande (2). — Les Croix-Rouges des neutres, et spécialement la Croix-Rouge des Etats-Unis avant leur entrée en guerre, ont, par application de l'article 11, participé largement à l'assistance des blessés pendant la guerre (Bulletin, 1915, pp. 126, 297, 438, etc.).

1118⁶. — L'article 12 de la convention de 1906 a donné lieu, pendant la guerre mondiale de 1914-1919, à une difficulté assez grave entre les belligérants. L'Allemagne, dont les armées firent tomber en son pouvoir du personnel français et belge, a prétendu le conserver pour les besoins de ses propres blessés, le transporter ailleurs sur d'autres ter-

(1) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I et II.

(2) Il est impossible de citer tous les faits. On ne peut que renvoyer aux rapports des Commissions d'enquête belge (2^e, 7^e, 15^e, 17^e, 21^e et 22^e rapports), française (1^{er}, 4^e, 5^e rapports) et britannique (pp. 57-61, Appendice, pp. 182-234, 234-262, 268 et s.). — V. *Les violations des lois de la guerre par l'Allemagne* (publication du Ministère français des Affaires étrangères), 1915, pp. 32 et s., 137 et s. — *Réponse belge au Livre blanc allemand du 10 mai 1915*, 1917, pp. 80 et s. — Catellani, *L'Italie et l'Autriche en guerre*, pp. 50 et s. — Paul Fauchille, *Les attentats allemands*, R. D. I. P., t. XXII, pp. 249 et s. — Maccas, *Les cruautés allemandes*, 1915, pp. 107 et s. — Mailler, *De la distinction des combattants et des non combattants*, 1916, pp. 152 et s. — Nothomb, *Les Barbares en Belgique*, pp. 21 et s. — Pic, *Violation systématique des lois de la guerre par les Austro-Hongrois*, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 250 et s. — Reiss, *Comment les Austro-Hongrois ont fait la guerre en Serbie*, pp. 13 et s. — Comp. Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, 1914, p. 241 ; 1915, pp. 128, 303, 442 ; 1916, pp. 23, 165, 275, 390 ; 1917, pp. 15, 152, 260, 384 ; 1918, pp. 53, 197, 324, 468,

rains d'activité sanitaire que le théâtre de la guerre et le retenir en vue de la collaboration immédiate ou même éventuelle à apporter à son personnel médical pour le soin des malades ou blessés. Cette prétention de l'Allemagne fut énergiquement combattue par le gouvernement français (protestation de décembre 1914) et aussi par le gouvernement belge (protestations des 12 octobre, 15 et 18 décembre 1914, et 9 janvier 1915). Le Comité international de Genève l'a jugée tout à fait mal fondée : il a estimé que l'article 12 a eu en vue la libération du personnel sanitaire aussitôt qu'il n'est plus indispensable auprès des blessés qu'il soignait au moment de son arrestation ou auprès de ceux tombés dans les combats ayant eu lieu à ce moment : à ceux-là il doit continuer ses soins, mais il ne peut s'agir ici que des blessés recueillis dans les ambulances sur le théâtre même des hostilités ou dans les hôpitaux à proximité, sur l'arrière des lignes : il ne peut pas au contraire être question de retenir le personnel pour le service des hôpitaux où sont transportés ultérieurement, à l'intérieur du pays et fort loin des champs de bataille, les blessés réunis à des organismes sanitaires stables (note du Comité international, 7 décembre 1914). Ce n'est qu'après une longue résistance, et d'une façon d'ailleurs incomplète, que l'Allemagne a fini par renvoyer les sanitaires qu'elle détenait indûment. La question, envisagée aussi par d'autres belligérants, se compliqua de points accessoires (1).

La situation de la Belgique dont le territoire était presque entièrement occupé par les armées allemandes a fait naître, au sujet de l'article 12, une difficulté particulière. L'Allemagne a prétendu qu'elle satisfaisait aux obligations de l'article 12 en renvoyant un médecin belge à son pays, c'est-à-dire dans la Belgique envahie et administrée par l'autorité militaire allemande, puisque d'après l'article 12 le renvoi des médecins doit être fait « à leur armée ou à leur pays ». La Belgique soutint, au contraire, qu'un médecin belge devait, dans le cas spécial de la Belgique, être renvoyé non pas à son pays, car actuellement il n'a plus son pays, mais à son armée, puisqu'il y a encore une armée belge : s'il n'en était ainsi, la libération du médecin imposée par l'article 12 ne serait point effective ; car, de retour dans un pays occupé par l'ennemi, ce dernier pourrait l'empêcher de reprendre ses fonctions médicales. La thèse belge paraît la plus exacte (2).

1118¹. — Les sentiments d'humanité qui ont porté les gouvernements à s'entendre pour améliorer le sort des blessés, ont suscité en

(1) V. Bulletin international des Société de la Croix-Rouge, 1915, pp. 33-46, 144, 173, 314, 345, 469, 507 ; 1916, pp. 39, 70, 189, 203, 295, 309, 402, 413 ; 1917, pp. 38, 52, 169, 180, 281, 295, 398, 411 ; 1918, pp. 77, 223, 359, 498. — Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, pp. 185 et 188 ; t. II, p. 195, 197 et 281). — Pour la discussion de la question entre les gouvernements allemand et britannique, V. spécialement Parl. Papers, *Misc.*, n° 8 (1915), pp. 59-63.

(2) V. Bulletin, 1916, pp. 41, 73, 414.

même temps, dans presque tous les Etats civilisés, la création de sociétés volontaires de secours.— Leur constitution, leur organisation, leur fonctionnement, leurs droits et leurs obligations, etc., sont choses de législation intérieure. En France, il y a trois sociétés : la *Société française de secours aux blessés militaires de terre et de mer*, l'*Association des dames françaises*, l'*Union des femmes de France* ; depuis le 21 janvier 1907, à la suite d'un accord entre les trois sociétés, un comité central leur sert de lien. — Il nous suffit de signaler l'existence de ces sociétés, qui, dans la pratique, s'abriteront sous les prescriptions protectrices de la Convention de Genève. — Les Sociétés de la Croix-Rouge se réunissent en conférences internationales à certains intervalles pour se communiquer leurs expériences et se concerter sur les moyens à prendre dans l'intérêt général : des conférences se sont tenues ainsi à Paris, 1867 ; Berlin, 1869 ; Genève, 1884 ; Carlsruhe, 1887 ; Rome, 1892 ; Vienne, 1897 ; Saint-Petersbourg, 1902 ; Londres, 1907 ; Washington, 1912 ; Genève, 1920 (1). — En 1919, les Sociétés de croix-rouge américaine, britannique, française, italienne et japonaise ont fondé à Paris et établi à Genève une « Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge » qui, devant travailler en parfait accord avec le Comité international de Genève et appelée à comprendre toutes les Sociétés de la Croix-Rouge, a pour objet principalement d'améliorer la santé, de prévenir la maladie et d'atténuer les souffrances de tous les peuples du monde pendant le temps de paix (2). — M. Ninagawa a demandé que la Croix-Rouge ne bornât pas sa mission au temps de guerre et l'étendît au temps de paix, que dès lors une nouvelle convention de Genève fût faite pour la paix comme pour la guerre (3) (V. n° 409).

(1) V. Colinet, *De la condition des sociétés françaises de secours aux blessés sous le régime des conventions de Genève du 22 août 1864 et de la Haye du 29 juillet 1899*, 1901. — Jacotot, *Organisation Internationale des sociétés de secours aux militaires blessés des armées de terre et de mer*, 1912. — Ruzé, *Organisation internationale de la Croix-Rouge*, D. R. I. P., t. XIX, p. 229. — Comp. Korff, *The ninth international Red Cross Conference*, A. J., 1912, p. 858. — Le Bulletin international de la Croix-Rouge donne des comptes-rendus des conférences. — M. le commandant Guelle a fourni des renseignements sur quelques-unes des sociétés de secours fonctionnant à l'étranger, *op. cit.*, t. I, p. 179, note. — V. dans le Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, 1914, p. 179, une liste des Etats possédant une société nationale de la Croix-Rouge, par ordre chronologique de fondation. — Il s'est constitué, en 1919, en Pologne devenu Etat indépendant, une société de la Croix-Rouge. — Des pays qui se sont érigés en Etats ont même formé des sociétés de secours avant d'avoir été reconnus comme Etats indépendants : ainsi l'Ukraine et la Lettonie, parties de l'ancienne Russie, en 1918 et 1919. V. Bulletin, 1919, pp. 327, 1035, 1144 et 1153.

(2) V. Bulletin, 1919, pp. 689, 691 et s., 861. — Comp. Des Gouttes, *De la Fédération des Sociétés de la Croix-Rouge*, Revue Internationale de la Croix-Rouge, 1919, p. 917. — Ruzé, R. D. I. P., 2° série, t. I, p. 484.

(3) V. Ninagawa, *Le rôle futur de la Croix-Rouge et le pacte de la Paix*, et *La Ligue des nations et la Ligue de Croix-Rouges*, Revue Internationale de la Croix-Rouge, 1919, pp. 257 et 621.

1118⁸. — Les Règlements de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907, sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, ont disposé, dans leur article 21, que « les obligations des belligérants concernant le service des malades et des blessés sont régies par la convention de Genève ».

1118⁹. — L'œuvre de la Croix-Rouge, par le but élevé poursuivi, par les services déjà rendus comme par les services futurs, est incontestablement une des institutions internationales les plus imprégnées d'un véritable respect des droits de l'humanité.

Les auteurs de la convention de 1864 s'étaient flattés que le but si profondément humain de leur œuvre suffirait à en assurer la réussite. Les guerres postérieures ont montré leur erreur. — Une sanction doit être attachée aux prescriptions édictées. — Où la trouver ? De nombreux projets ont été émis par les publicistes les plus autorisés, Lieber, Holtzendorff, Moynier, etc. — Aucun de ces projets n'a paru satisfaisant et réellement pratique. — En 1877, le Comité international fut sollicité d'envoyer un délégué sur le théâtre de la guerre russo-turque pour surveiller de près l'application de la convention par les belligérants ; il s'y refusa, considérant qu'un pareil mandat était trop délicat et pouvait devenir compromettant. — Louis Renault est d'avis que la sanction doit être apportée par chaque législation interne, « que chaque pays devrait avoir, dans son code pénal militaire, des dispositions précises pour réprimer les faits contraires aux principes reconnus du droit des gens, par exemple les infractions à la convention de Genève » (1). C'est dans ce sens, on l'a vu, qu'a statué la convention de Genève de 1906 (art. 28) (n° 1118¹). — L'Institut de droit international s'est occupé en 1895 à Cambridge de la sanction à donner aux règles de la convention de Genève (2).

1118¹⁰. — L'article 2, alinéa 1, de la convention du 6 juillet 1906 a reconnu aux belligérants la faculté « de renvoyer dans leur pays, après les avoir mis en état d'être transportés ou après guérison, les blessés ou malades qu'ils ne voudront pas garder prisonniers ». A l'instigation de la Suisse et du Saint-Siège, la France et l'Allemagne, dès le commencement de 1915, consentirent à faire rentrer dans leurs patries respectives un certain nombre de grands blessés allemands et

(1) Louis Renault, *Introduction à l'étude du droit international*, 1879, p. 45.

(2) V. Annuaire de l'Institut, t. XIV, pp. 17 et 188. — Dupuis, *L'Institut de droit international, session de Cambridge (août 1895)*, R. D. I. P., t. II, p. 528. — V. aussi Moynier, *Considérations sur la sanction pénale à donner à la convention de Genève*, 1893. — Brusa, *Die una sanzione penale alla convenzione Ginevrina*, 1896. — Delpech, *A propos de la convention de Genève et des sociétés de la Croix-Rouge*, R. D. I. P., t. VIII, p. 586. — Gillot, *La révision de la convention de Genève au point de vue historique et dogmatique*, 1902. — Le congrès des œuvres d'assistance en temps de guerre qui s'est tenu à Paris en 1900 s'est occupé de diverses questions relatives à la convention de Genève, R. D. I. P., t. VIII, p. 586. — V. aussi Roszkowski, *La révision de la convention de Genève*, R. D. I., 2^e série, t. IV, p. 299. — V. ci-dessus, n° 1110¹, note.

français. — Il a été fait aussi pendant la guerre de 1914-1919, grâce aux efforts de la Suisse et du Saint-Siège, une application de l'alinéa 2 du même article, aux termes duquel les belligérants peuvent « remettre à un Etat neutre, du consentement de celui-ci, des blessés ou malades de la partie adverse, à la charge de l'Etat neutre de les interner jusqu'à la fin des hostilités ». A partir de décembre 1915, époque à laquelle un accord intervint entre la Suisse, la France et l'Allemagne, des prisonniers tuberculeux ou autres grands malades furent envoyés et internés en Suisse ; d'autres belligérants suivirent bientôt cet exemple, et de nombreux prisonniers purent ainsi, au cours de la guerre, être recueillis en Suisse, en Norvège, au Danemark, dans les Pays-Bas, où ils furent internés (1).

1119. — 3^o PRISONNIERS DE GUERRE (2). — Pendant de longs siècles, les ennemis furent considérés comme en dehors de toutes les lois de l'humanité. Primitivement on tuait les prisonniers.

Mais la cupidité des vainqueurs vint apporter un premier adoucissement à cette coutume barbare. L'intérêt fit renoncer à des massacres inutiles. On réduisit les vaincus en esclavage.

Plus tard, le concile de Latran (1179) défendit de réduire en servitude et de vendre comme esclaves les prisonniers faits dans les guerres entre chrétiens.

Au moyen âge, se développa et s'étendit l'usage de la rançon, qui se continue dans les temps postérieurs. — Certains capitaines célèbres se sont ainsi amassés des fortunes, grâce aux rançons exigées de leurs prisonniers, et la guerre était devenue pour eux une entreprise lucrative. On arriva à établir des tarifs complets qui déterminaient les prix de rançon selon le rang des prisonniers. — Néanmoins, Grotius, trop dominé par les idées des Grecs et des Romains, admet encore au xvii^e

(1) V. Hoffer, *L'internement des malades et des blessés dans les pays neutres* Revue internationale de la Croix-Rouge, 1919, pp. 159 et s.— Comp. n^o 1127^c.

(2) V. D'Anthouard, *Les prisonniers de guerre*, 1915. — Basdevant, *Deux conventions peu connues sur le droit de la guerre (Etats-Unis d'Amérique et Grande-Bretagne, 12 mai 1813. Colombie et Espagne, 26 novembre 1820)*, R. D. I. P., t. XXI, p. 5. — Beinhauer, *Die Kriegsgefangenschaft*, 1910. — Chotard, *Théorie générale des prisonniers de guerre en droit romain*, 1893. — Cros, *Condition et traitement des prisonniers de guerre*, 1900. — Davis, *The prisoner of war*, A. J., 1913, p. 521. — Eichelmann, *Ueber die Kriegsgefangenschaft*, 1878. — Gheusi, *Les prisonniers de guerre et le refus d'obéissance entre eux*, J. I. P., t. XLIV, p. 866. — Graham Bower, *Prisoners of war and reprisals*, Société Grotius, t. 1, p. 23. — Lemoine, *Les conventions internationales sur le régime des prisonniers de guerre : leur application dans la guerre actuelle*, 1917. — Du Payrat, *Le prisonnier de guerre dans la guerre continentale*, 1910. — Romberg, *Des belligérants et des prisonniers de guerre*, 1894. — Roxburg, *The prisoners of war*, 1915. — Triepel, *Die neuesten Fortschritte auf dem Gebiet des Kriegsrechts*, 1894. — Vassaux, *Prisonniers de guerre et otages*, 1890. — Viellard-Baron, *Les prisonniers de guerre*, 1903. — V. A. J., 1916, p. 600. — V. spécialement *Le régime des prisonniers de guerre en France et en Allemagne au regard des conventions internationales (1914-1916)*, avec une préface de M. Louis Renault, imprimé en 1916 par l'Imprimerie Nationale.

siècle que les personnes prises au cours d'une guerre deviennent esclaves selon le droit international et que leur postérité le devient après elles ; mais, dans un autre passage, il recommande d'adoucir le sort de pareils esclaves et se prononce pour le rachat des captifs. — Un siècle plus tard, Vattel repousse énergiquement les doctrines de Grolius (1).

Au xvii^e siècle, s'établit la coutume des cartels d'échange, qui vint faciliter la libération des prisonniers. — Cette coutume se maintint au siècle suivant. On doit signaler spécialement un traité de juin 1743, entre la France et la Grande-Bretagne, pendant la guerre de la Succession d'Autriche, qui régla en quarante articles la situation des combattants prisonniers (Comp. Helme, *Le Temps* du 13 juillet 1918, p. 3. — V. n^o 1109, note).

1120. — De nos jours, le principe universellement admis est que l'ennemi désarmé, par la force ou volontairement, ne peut être qu'un *prisonnier de guerre*. Il n'est pas permis de le tuer (n^{os} 1081¹ et 1100). Telle est la doctrine générale, telle est aussi la pratique moderne. C'est une règle du droit international, tant rationnel que positif.

Mais cette règle ne comporte-t-elle pas une exception, dans le cas où la présence des prisonniers parmi ses troupes constituerait un considérable embarras pour le vainqueur, dans le cas où il lui serait impossible de détacher de son armée une escorte suffisante pour les conduire au lieu de leur captivité ? Ne peut-il alors refuser quartier et anéantir les soldats qui ne peuvent plus lui résister ? Au xviii^e siècle, Vattel hésitait (liv. III, ch. VII, p. 15). — Cette mesure d'extrême nécessité est approuvée par Bluntschli (art. 580), par Heffter (§ 128), par Neumann (§ 46). — Dahn (p. 9) distingue et permet de refuser quartier en cas d'extrême nécessité, mais défend de tuer l'ennemi déjà reçu à merci. — Le Manuel de l'Etat-major allemand de 1902, sur les lois de la guerre continentale, permet de mettre à mort les prisonniers « en cas de nécessité inéluctable, lorsqu'il n'y a pas d'autre moyen de les garder et que la présence des prisonniers constitue un danger pour la propre existence du capteur ». — On doit repousser avec Calvo (§ 2144), Fiore (*Code*, art. 974), Pillet (*op. cit.*, t. I, p. 199), etc., cette doctrine profondément inhumaine et qui peut conduire aux pires excès. Lorsqu'une troupe se rend sur un champ de bataille, il ne faut pas, dit M. Pillet, pour la surveiller pendant le moment critique où elle remet ses armes et ses munitions, plus de forces qu'il n'en faudrait pour la détruire. — Si le vainqueur ne peut garder et emmener en captivité ses prisonniers, il ne peut les occire : il doit les relâcher. — Cet acte n'est pas plus étrange que l'obligation où se trouve souvent une armée d'abandonner une ville ou un bourg, après les avoir occupés. Lui serait-il permis de les détruire avant de se retirer ? Le général,

(1) Grotius, *op. cit.*, lib. III, cap. VII et XIV. — Vattel, *op. cit.*, liv. III, ch. VIII, §§ 148 et s. — Comp. Basdevant, *R. D. I. P.*, t. X, pp. 636 et s.

qui incendierait une ville au moment de l'évacuer, attirerait sur sa tête la réprobation générale. — La vie d'une masse d'hommes, demande M. Pillet, serait-elle moins précieuse que des pierres de quelques murailles (p. 200) ?

On peut citer l'exemple du massacre de la garnison de Jaffa en 1799 (V. *Mémoires* de M. Thiers). — Pendant la guerre du Transvaal, les Boërs laissèrent aller, après les avoir désarmés et privés de leurs vêtements, les Anglais faits prisonniers. — Au cours du conflit mondial de 1914-1919, si les gouvernements de l'Entente observèrent généralement les préceptes du droit des gens, les Empires centraux refusèrent très souvent de faire quartier et massacrèrent les prisonniers ennemis (n° 1081¹).

La situation des prisonniers de guerre a une importance considérable dans la pratique moderne de la guerre, alors surtout qu'avec l'accroissement du nombre des combattants s'accroît nécessairement aussi celui des prisonniers (1).

1120¹. — Les questions relatives aux prisonniers de guerre ont été soigneusement réglementées au point de vue conventionnel par la Déclaration de Bruxelles de 1874, articles 23 à 31, et par les Règlements de la Haye de 1899 et de 1907, articles 4 à 20. — Elles ont fait l'objet d'un examen attentif de la part d'une association scientifique internationale : l'Institut de droit international s'en est occupé dans les articles 61 à 88 de son Manuel d'Oxford de 1880. — La législation interne de la plupart des Etats a également envisagé ces questions. C'est ainsi que les Etats-Unis leur ont consacré plusieurs articles de leurs Instructions pour les armées en campagne de 1863, articles 49 à 53, 55 et 56, 59, 72 à 80, 105 à 110, 119 à 133. La Russie a publié le 10/22 juillet 1877 un règlement sur les prisonniers de guerre. La France a édicté un règlement concernant les prisonniers de guerre, à la date du 21 mars 1893, en remplacement de celui du 6 mai 1859 ; le règlement de 1893 est toujours en vigueur (2). En Allemagne, il n'y a pas au contraire de règlement général sur le traitement des prisonniers de guerre, ce qui fait qu'en cas de guerre l'arbitraire des chefs de camps de prisonniers a libre jeu pour les règlements particu-

(1) Pendant la guerre franco-allemande de 1870-1871, le nombre des prisonniers s'est élevé à 11,160 officiers et 333,835 hommes. — Lors du conflit mondial de 1914-1919, le nombre des prisonniers atteignit pour chaque armée belligérante des chiffres considérables : rien que pour l'armée allemande on compta 615,900 prisonniers ; l'Autriche-Hongrie perdit 1,500,000 prisonniers ; la France, 483,300 ; la Grande-Bretagne, 359,100 ; l'Italie, 569,000 ; la Russie, 2,500,000 ; les Etats-Unis, 4,765. V. le rapport au nom de la commission du budget de M. le député français Louis Marin, du 3 juin 1919 (Chambre, Documents, annexe 6235).

(2) V. le texte de ce règlement, R. D. I. P., t. I, Documents, p. 10. — V. aussi, pour la France, le décret du 28 mai 1895 sur le service des armées en campagne, art. 140, tit. XIV, chap. VI ; les instructions du 8 juin 1897 (art. 94) et du 1^{er} août 1902 (art. 94) sur le service du génie et de la cavalerie en campagne.

liers qu'il leur convient de faire : solution qui n'est point sans inconvénients. — L'Allemagne (1888), l'Autriche-Hongrie (1881), l'Espagne (1882), l'Italie (1896), le Portugal (1890) ont dans leurs règlements pour le service en campagne réservé quelques dispositions à la matière des prisonniers de guerre (1).

On doit signaler les règlements détaillés promulgués par la Russie et le Japon pendant leur guerre de 1904 (Pour la Russie : règlements des 13/26 mai et 9/22 juillet 1904 ; instructions des 13 mai et 14 juillet 1904. Pour le Japon : règlements des 14, 21 et 27 février, 3 mars, 15 mai, 10 septembre 1904 et 18 mars 1905 ; décrets des 2 et 28 février 1905) (2).

Au cours de la guerre de 1914-1919, les belligérants ont publié des textes nombreux sur des points intéressant le traitement des prisonniers de guerre (V. notamment pour la France : circulairè du 14 octobre 1914 ; décrets sur la correspondance des prisonniers des 23 octobre, 30 novembre, 23 décembre 1914 et 15 janvier 1915 ; loi du 19 août 1915 sur le mariage par procuration des prisonniers de guerre. — Pour l'Allemagne : ordre de service du ministère de la guerre du 22 décembre 1914 ; ordonnance sur la correspondance des prisonniers du 3 février 1915 ; instruction générale sur les prisonniers de guerre du 15 février 1915 ; ordonnance sur la communication de renseignements du 16 février 1915 ; ordonnance du 27 août 1915 sur la correspondance des prisonniers en territoires occupés ; ordonnance du 15 janvier 1916 sur la nourriture des prisonniers. — Pour l'Italie : règlement sur le traitement des prisonniers de guerre du 29 août 1915, révisé postérieurement ; règlement disciplinaire sur la surveillance sanitaire des prisonniers du 29 août 1915. — Pour la Grande-Bretagne : memorandum de Sir Grey à l'ambassadeur des Etats-Unis à Londres sur le traitement des prisonniers de guerre dans le Royaume-Uni, du 14 décembre 1914. — Pour l'Autriche-Hongrie : ordonnance de février 1915 sur le traitement des prisonniers de guerre. L'Autriche-Hongrie a codifié les prescriptions prises par elle sur l'utilisation du travail des prisonniers de guerre dans un petit volume paru en 1916 : *Bestimmungen für die Beistellung Kriegsgefangener Arbeiter in Oesterreich*. — Pour la Hongrie : ordonnance du 28 novembre 1916 sur le mariage par procuration des prisonniers de guerre. — Pour la Russie :

(1) V. Du Payrat, *Le prisonnier de guerre dans la guerre continentale*, pp. 29 et s. — Romberg, *Belligérants blessés, prisonniers de guerre*, annexe VIII, pp. 247 et s.

(2) V. R. D. I. P., t. X^{II}, Documents, pp. 6 et s. ; 20 et s. ; Ariga, *op. cit.*, pp. 93 et s. ; Hershey, *The international law and diplomacy of the russo-japanese war*, 1906, pp. 268 et s. ; Takahashi, *op. cit.*, pp. 91 et s. — V. aussi Akiyama, R. D. I., 2^e série, t. VIII, pp. 569 et s., 706 et s., et t. IX, pp. 211 et s., 297 et s. ; Nagaoka, R. D. I. P., t. XII, pp. 603 et s. ; Rey, R. D. I. P., t. XVII, pp. 630 et s. — Comp. Ninagawa, *Mes expériences relatives aux prisonniers de guerre*, Revue de droit international (japonaise), 1908, n^o 9.

règlement sur les prisonniers de guerre du 7/20 octobre 1914, modificatif du règlement du 13/26 mai 1904 (1).

1121. — 1^o *Qui peut être fait prisonnier de guerre ?* — Rentrent dans la catégorie des prisonniers de guerre, s'ils sont pris, les combattants, puis les divers auxiliaires qui accompagnent les troupes sans prendre une part directe aux hostilités, tels que les fonctionnaires ou officiers chargés de la police et de la justice, les prévôts, les gendarmes, les membres de l'intendance, les officiers et commis d'administration, les vivandiers, les fournisseurs, les aérostiers, les employés de télégraphe et de chemins de fer, les *reporters* des journaux, etc. (2).

L'ennemi a intérêt à supprimer l'action de ces personnes, car leur capture fait disparaître un danger ou désorganise les services de l'armée ennemie.

Mais les personnes qui suivent une armée sans en faire partie, comme les correspondants de journaux, les vivandiers, etc., tombées au pouvoir de l'ennemi, ne peuvent être détenues qu'aussi longtemps que les nécessités militaires l'exigent (Instruct. améric., art. 49 et 50. — Déclaration de Bruxelles, art. 34. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 21 et 22). — Les Règlements de la Haye, art. 13, n'assurent à ces personnes le traitement des prisonniers de guerre que si elles sont « munies d'une légitimation de l'autorité militaire de l'armée qu'elles accompagnent ».

Les médecins, infirmiers, brancardiers, aumôniers sont couverts par la convention de Genève : ils ne peuvent être traités en prisonniers de guerre (n^{os} 1111 et s.). — Les blessés et les malades en traitement dans les ambulances et hôpitaux tombés au pouvoir des armées d'un belligérant ou recueillis sur le champ de bataille sont des prisonniers de guerre, mais ce sont des prisonniers de guerre d'une catégorie particulière, qui ont droit à des soins (n^{os} 1112 et 1116).

Le droit international moderne n'admet pas que la captivité puisse s'étendre aux habitants paisibles et inoffensifs du territoire, aux ennemis *passifs*. Cette règle, toutefois, a été méconnue spécialement par l'Allemagne lors de la guerre de 1914-1919 : à côté des prisonniers militaires, il y eut des prisonniers civils (n^o 1146). — Mais si un habitant rend des services à l'armée, par exemple lui sert de messager, il sera soumis aux lois de la guerre, et fait prisonnier, s'il se laisse surprendre au cours de sa mission. — En cas de capture, les non-belligérants qui font acte de guerre, assimilés à des bandits, n'ont pas droit à être considérés et traités comme prisonniers de guerre.

Le souverain de l'Etat, les hauts fonctionnaires chargés de la direction suprême des différents services, tels qu'un ministre de la guerre ou du Trésor, par exemple, peuvent, s'ils se laissent prendre, être

(1) V. ces textes : Bulletin International des Sociétés de la Croix-Rouge, 1914-1918. — Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I et II. — Roxburg, *The prisoners of war information bureau in London*, 1915.

(2) V. pour la guerre russo-japonaise, Rey, R. D. I. P., t. XVI, p. 502.

emmenés en captivité. Le but de la guerre moderne est d'annihiler la puissance de l'État ennemi, de l'atteindre dans les ressorts de son fonctionnement ; or, des mesures de ce genre correspondent parfaitement au but poursuivi. — L'histoire offre quelques exemples de semblables captures (Instruct. améric., art. 50, § 2). — L'Empereur des Français Napoléon III fut fait, en 1870, prisonnier par les Allemands. — Pendant la guerre du Transvaal, les Anglais ont capturé comme prisonnière de guerre M^{me} Schalk-Burger, qui n'avait été mêlée aux hostilités que par sa qualité d'épouse du président intérimaire du Transvaal (1).

D'après l'article 2 du règlement français du 21 mars 1893 sur les prisonniers de guerre, sont considérés comme prisonniers de guerre : 1^o les déserteurs ennemis ; 2^o les otages.

1122. — 2^o *Traitement des prisonniers de guerre.* — Le prisonnier de guerre n'est plus, de nos jours, au pouvoir de celui qui s'est emparé de sa personne et l'a désarmé. Il est placé sous la puissance de l'État ennemi. A cet État de régler la condition du prisonnier (Instruct. améric., art. 74. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 61. — Déclaration de Bruxelles, art. 23. — Règlements de la Haye, art. 4).

☒ Ce prisonnier est privé de sa liberté, parce que, s'il la conservait, le devoir militaire lui imposerait de n'en faire usage que pour retourner au combat. — Là s'arrête le droit de l'État vainqueur.

« Un prisonnier de guerre n'est passible d'aucune peine en tant qu'ennemi public ; aucune souffrance, aucun déshonneur ne lui seront volontairement infligés dans une intention de représailles, ni emprisonnement, ni privation de nourriture, ni mutilation, ni la mort, ni aucun autre traitement barbare » (Instruct. améric., art. 56) (V. n^o 1120). Les prisonniers sont soumis aux lois et règlements en vigueur dans l'armée ennemie. En cas d'insubordination, ils s'exposent à une prompte et sévère répression (Déclaration de Bruxelles, art. 27. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 62. — Règlements de la Haye, art. 8). — En France, ils sont justiciables des conseils de guerre pour les crimes et les délits (Code just. mil., art. 56) ; quant aux fautes contre la discipline, elles sont punies de la détention (Règlement du 6 mai 1859).

1122'. — Que des militaires capturés à la suite d'opérations régulières soient soumis au traitement des prisonniers de guerre, cela va de soi : ce sont des combattants loyaux. Mais que décider à l'égard de ceux qui ont été capturés après avoir commis, au cours du combat, des actes contraires au droit des gens ? — Le belligérant, si les actes irréguliers peuvent être considérés comme des infractions de droit commun prohibées par ses lois pénales, sera en droit de traduire les coupables devant ses propres tribunaux. En 1870-1871, les tribunaux français admirent qu'il y avait crime ou délit de vol ou pillage dans

(1) V. R. D. I. P., t. IX, p. 133.

le fait par des soldats ennemis d'avoir enlevé par force, isolément et sans réquisition, les vins de la cave d'un particulier. La loi française du 24 juillet 1913 autorise par ses articles 4 et 5 la répression des faits contraires à la convention de Genève accomplis par des militaires ennemis. La question fut soulevée en 1874 à la conférence de Bruxelles par le général Arnaudeau. Elle n'a fait l'objet d'aucune réglementation aux conférences de la Haye en 1899 et 1907 (1).

1123. — Les officiers et les soldats doivent être laissés en possession de tous leurs effets personnels. « Tout ce qui appartient personnellement aux prisonniers de guerre, disent les articles 4 des Règlements de la Haye, excepté les armes, les chevaux et les papiers militaires, reste leur propriété ». Si des raisons spéciales et contingentes obligeaient à leur enlever l'usage de quelque effet, il devrait être restitué à la fin de la captivité (Instruct. améric., art. 72. — Déclaration de Bruxelles, art. 23. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 64) : il se pourrait, par exemple, qu'on trouvât sur la personne d'un officier une somme d'argent assez importante ; on aura le droit de la séquestrer, car il y aurait danger à la laisser en sa possession, l'officier pouvant s'en servir pour faciliter son évasion ou celle de ses compatriotes.

Le soldat est privé de ses armes, qui font partie du butin de l'Etat vainqueur ; mais, par courtoisie, on est dans l'usage de rendre leur épée aux officiers (Instruct. améric., art. 73).

1124. — Les prisonniers sont ordinairement assujettis à l'internement dans une ville, une forteresse, un camp ou une localité quelconque, avec défense de s'éloigner au delà de certaines limites et obligation de répondre à des appels journaliers, ou simplement à des époques fixes (Règlements de la Haye, art. 5). — Il est d'usage de laisser à cet égard une plus grande latitude aux officiers qu'aux simples soldats (Déclaration de Bruxelles, art. 24. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 66).

Les prisonniers peuvent même être enfermés par mesure de sûreté, ou pour cause d'infractions à la discipline : mais la justice, l'honneur militaire, le respect dû à des vaincus, tout s'oppose à ce qu'ils soient confondus avec les criminels de droit commun (Instruct. améric., art. 75. — Règlements de la Haye, art. 5). Le règlement de 1907 stipule que les prisonniers enfermés par mesure de sûreté indispensable peuvent l'être « seulement pendant la durée des circonstances qui nécessitent cette mesure ».

1124¹. — Le gouvernement, au pouvoir duquel se trouvent les prisonniers, est chargé de leur entretien. Les conditions de cet entretien peuvent être établies par une entente mutuelle entre les parties belligérantes. — A défaut de cette entente, comme principe général, les prisonniers de guerre doivent être traités pour la nourriture et pour

(1) V. Renault, *De l'application du droit pénal aux faits de guerre*; R. D. I. P., t. XXV, pp. 13 et s.

l'habillement sur le même pied que les troupes de l'Etat qui les a capturés (Déclaration de Bruxelles, art. 27. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 69. — Règlements de la Haye, art. 7) (1). — D'après le Règlement de la Haye de 1899, art. 17, les officiers prisonniers peuvent recevoir l'intégrité de leur solde telle qu'elle est établie par les règlements de leur pays, sauf remboursement par leur gouvernement. Le Règlement de la Haye de 1907, art. 17, stipule que les officiers prisonniers recevront la solde à laquelle ont droit les officiers de même grade du pays où ils sont retenus, à charge de remboursement par leur gouvernement. — Les dépenses occasionnées par le séjour des prisonniers restent provisoirement à la charge de l'Etat qui les détient. Ces dépenses font, lors de la conclusion de la paix, l'objet de conventions spéciales. Par les traités de paix de Versailles et de Saint-Germain de 1919 (art. 224 et 170), les belligérants ont renoncé au remboursement réciproque des sommes dues pour l'entretien des prisonniers sur leurs territoires respectifs.

1125. — Les prisonniers qui le désirent sont habituellement autorisés à prendre part aux travaux de l'industrie privée et à louer leurs services : mais on y met quelques conditions ; c'est une faveur : ils ont une plus grande liberté et reçoivent un salaire qui leur restera propre. On peut alors laisser leur entretien à leur charge (V. pour la France le règlement du 6 mai 1859, art. 46, 53 et 54, et aussi le règlement du 21 mars 1893. — Déclaration de Bruxelles, art. 25. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 72. — Règlements de la Haye, art. 6).

1126. — Pendant la durée de leur internement, les prisonniers doivent être convenablement et humainement traités (Instruct. améric., art. 76. — Règlements de la Haye, art. 4). Ils doivent être traités « avec humanité », disent les Règlements de la Haye de 1899 et de 1907. Et par là il faut entendre que le belligérant a l'obligation de traiter ses prisonniers « avec humanité » au point de vue moral comme au point de vue matériel. — Il est donc tenu de respecter chez eux les sentiments qu'ils doivent avoir vis-à-vis de leur patrie ou des associés de celle-ci. Ainsi aucune pression ou propagande ne saurait être exercée pour aigrir les rapports entre prisonniers alliés, pour détacher les prisonniers de leur pays ou de leur gouvernement, même pour déprimer leur moral. Il est également contraire aux plus élémentaires notions de justice et d'honneur d'essayer de leur arracher, par des menaces ou par des mauvais traitements, des renseignements sur leur armée ou sur les ressources de leur patrie (Instruct.

(1) C'est ce qu'ordonnait le Règlement français du 6 mai 1859, dont il fut fait application, en 1870, aux Allemands prisonniers. En fait, ces derniers ont été traités, sous le rapport de la solde et de la nourriture, bien plus favorablement que les Français prisonniers en Allemagne. Outre les allocations de vivres, les soldats allemands touchaient une solde journalière de sept centimes, tandis qu'en Allemagne aucune solde n'a été allouée aux soldats français (V la correspondance échangée entre M. de Bismarck et M. de Chaudordy, 4 octobre et 28 octobre 1870).

améric., art. 80. — Déclaration de Bruxelles, art. 26. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 70. — Manuel français à l'usage des officiers, édit. de 1884, p. 76). — Enfin, pendant leur captivité, les prisonniers ne peuvent être forcés de prendre une part quelconque aux opérations de la guerre.

1126¹. — Les prisonniers de guerre peuvent être employés à des travaux publics ; mais on ne peut les astreindre à des travaux qui seraient dangereux, trop pénibles ou de nature dégradante. Le travail ne doit aussi avoir aucun rapport avec les hostilités (Instruct. améric., art. 76. — Déclaration de Bruxelles, art. 25. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 71. — Règlements de la Haye, art. 6).

Pourrait-on les employer à des travaux militaires, qui n'auraient pas de relations directes avec les hostilités actuelles ? Bluntschli (art. 608), Calvo (§ 1858) adoptent l'affirmative. Geffcken (sur Heffter, § 129, note 3) repousse cette opinion, en faisant remarquer, avec une très grande justesse, que si ces travaux ne sont pas une participation immédiate et directe aux hostilités, ils n'en constituent pas moins un accroissement de la force militaire de l'Etat détenteur des prisonniers et qu'on ne saurait astreindre ceux-ci à y concourir (1).

L'article 6 du Règlement de la Haye de 1907 a modifié la disposition correspondante de celui de 1899 en ce sens qu'il a spécifié expressément que les « officiers » ne doivent pas être astreints au travail.

1126². — Pour la discipline, les prisonniers sont soumis aux lois et règlements de l'armée au pouvoir de laquelle ils se trouvent (Règlements de la Haye, art. 8).

1127. — L'exercice par les prisonniers de leur religion est absolument libre (Règlements de la Haye, art. 18). — Leurs testaments sont reçus et dressés dans les mêmes conditions que ceux de l'armée nationale : on suivra les mêmes règles pour les pièces relatives à la constatation des décès et pour l'inhumation des prisonniers de guerre, en tenant compte de leur grade et de leur rang (Règlements de la Haye, art. 19).

1127¹. — Comment furent observées dans la pratique des guerres contemporaines les principes du droit des gens concernant le traitement des prisonniers de guerre ?

Durant la guerre de 1870 entre la France et la Prusse, le gouvernement français et le gouvernement allemand, par une circulaire de M. de Bismarck du 9 janvier 1871, se sont adressés respectivement des reproches au sujet du traitement des prisonniers de guerre (2).

Les Japonais, lors de leur lutte contre la Chine en 1894, observèrent strictement vis-à-vis des prisonniers les lois des nations civilisées (3).

Les prisonniers faits pendant la guerre hispano-américaine de 1898

† (1) Comp. Freudenthal, J. I. P., t. XLIV, p. 505. — Strupp, *Das internationale Landkriegsrecht*, 1914, p. 48.

(2) V. Brenet, *op. cit.*, pp. 221 et s.

(3) Ariga, *La guerre sino-japonaise*, pp. 105 et s.

furent en général traités conformément aux principes aujourd'hui reçus du droit des gens (1). — Il en a été de même pendant la guerre anglo-boër de 1899-1900, du moins du côté des Boërs ; des reproches pourraient être faits aux troupes et aux autorités anglaises relativement à leur conduite vis-à-vis des prisonniers Sud-africains (2) : alors que les lois de la guerre ne permettent pas de faire prisonniers les vieillards, les femmes et les enfants, qui ne participent pas aux opérations de la guerre, les Anglais ont inauguré au Transvaal une pratique opposée en rassemblant de vive force les habitants paisibles et inoffensifs dans des camps retranchés, dits *de concentration*, où ils furent d'ailleurs soumis à un traitement des plus misérables ; la mortalité y fut effrayante (3).

Pendant la guerre russo-japonaise, les prisonniers de guerre furent en général convenablement traités par l'un et l'autre belligérants (4). — Il en fut ainsi également, tout au moins de la part des Italiens, pendant la guerre de 1912 avec la Turquie (5). — Le traitement des prisonniers par les belligérants pendant les guerres des Balkans de 1912-1913, ne paraît pas avoir été toujours irréprochable (6).

1127². — Les règles relatives aux prisonniers de guerre ont-elles été régulièrement appliquées au cours du conflit mondial de 1914-1919 ? (7). Les Allemands, en violation de l'article 9 de la convention de Genève, traitèrent en prisonniers les médecins et le personnel sanitaire, qu'ils détenaient indûment (n° 1118⁶). Et le traitement qu'ils leur infligèrent, comme celui qu'ils appliquèrent à tous les prisonniers, fut contraire au droit. Dans les lieux où elles furent internées, les victimes des combats furent d'abord réduites, rien n'étant prêt pour les recevoir, à se creuser des terriers dans la terre et à se construire des cabanes avec de la boue ou à s'installer dans des tentes confectionnées de leur propre main ; les baraquements en bois qu'on parvint enfin à édifier au mois de décembre 1914, et qui constituent en général le régime des camps allemands, furent presque toujours trop étroits et humides. Imparfaitement couchées dans ces locaux, où elles sont soumises, au mépris des convenances, de l'hygiène et de la

(1) V. les règles posées par l'acte de capitulation de Manille, R. D. I. P., t. VI, pp. 789 et 814.

(2) V. Desjardins, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} mars 1900, p. 54. — Despagnet, R. D. I. P., t. VII, pp. 679 et s. ; t. VIII, pp. 101 et s. ; 169 et s.

(3) V. R. D. I. P., t. VII, p. 663, et t. XI, p. 639. — Mérignhac, *Les lois de la guerre*, n° 53.

(4) V. Ariga, *La guerre russo-japonaise*, pp. 93 et s. — Akiyama, R. D. I., 2^e série, t. VIII, pp. 569 et s., et t. IX, pp. 311 et s. — Rey, R. D. I. P., t. XVII, pp. 630 et s.

(5) V. Coquet, R. D. I. P., t. XX, p. 528.

(6) Rapport de la Commission d'enquête Carnegie, pp. 210 et s.

(7) Le Comité international de Genève, dans une circulaire du 15 janvier 1915, formula les dispositions qu'il estimait désirable que les différents gouvernements belligérants adoptassent d'une manière uniforme pour le traitement à accorder aux prisonniers de guerre. — Bulletin, 1915, p. 5.

morale, à une douloureuse promiscuité avec des femmes, des enfants, des vieillards, des criminels de droit commun expulsés des pays envahis, elles y reçurent une nourriture insuffisante et de qualité inférieure : la plupart seraient mortes de faim si elles n'avaient reçu des colis de leurs familles, mais ces colis, quand ils leur parvenaient, arrivaient rarement intacts. Les distributions de linge et de vêtements que l'Allemagne devait leur fournir, d'après les conventions de la Haye (art. 7), furent toujours défectueuses, et même aux premiers jours presque inexistantes. Privés de toute correspondance télégraphique, les prisonniers furent assujettis, au moins dans les débuts, en ce qui concerne la correspondance postale, à des retards et à des restrictions injustifiés. Le défaut d'hygiène et le régime alimentaire des internés eurent pour effet de faire régner dans les camps un état sanitaire très mauvais ; la tuberculose et les maladies épidémiques s'y développèrent : le typhus exanthématique sévit dans un grand nombre de camps ; et, de ces camps, par peur de la contagion, les médecins et soldats allemands qui s'y trouvaient se retirèrent, abandonnant les malades aux soins de quelques docteurs ennemis. Les actes de brutalité commis sans raison sur les prisonniers furent nombreux ; les punitions infligées revêtirent fréquemment les formes les plus barbares : les tortures du poteau et d'autres supplices qui défraient l'imagination sont appliqués pour les moindres peccadilles ; la mort fut pour beaucoup le résultat d'un pareil traitement. Non seulement les prisonniers furent astreints aux besognes les plus dures (mines, marais, etc.), mais on leur imposa, sous des peines rigoureuses, l'exécution de travaux d'un caractère exclusivement militaire : certains furent occupés de force, dans les usines, à la fabrication des obus ; d'autres, extraits des camps, furent transférés dans les zones des opérations de guerre, pour y creuser des tranchées, à quelques kilomètres du front ennemi, exposés ainsi au feu de l'artillerie de leur propre armée : il fallut de longues négociations avec l'Allemagne pour aboutir à l'interdiction de la présence des prisonniers à moins de 30 kilomètres du front, et encore cette interdiction ne fut-elle pas toujours respectée. Par une propagande incessante et habilement conduite, les Allemands s'efforcèrent de dresser les prisonniers contre leur pays ou contre leur gouvernement : c'est ainsi qu'ils intriguèrent pour séparer les Irlandais de la Grande-Bretagne, les Polonais de la Russie, les Musulmans français de la France, et qu'ils s'évertuèrent à insuffler chez les Russes des idées révolutionnaires et anarchistes (1). — Tel fut le régime imposé aux sol-

(1) Dans ses camps de Quedlinbourg, de Torgau et de Altengraben, l'Allemagne exerça une pression et une propagande très actives sur les prisonniers français et russes, de religion musulmane ou appartenant aux troupes noires, pour les amener à combattre avec ses alliés, les Turcs, contre la France et la Russie : à Torgau, les Allemands firent même venir de Berlin un orientaliste pour endoctriner les prisonniers algériens. A Schneidemuhl et à Halle, l'Allemagne s'efforça de toutes manières, par des journaux, des livres ou des tracts, même par le moyen de ses pasteurs, de faire pénétrer chez les officiers et les soldats

dats et sous-officiers. Le régime des officiers prisonniers n'en différa pas sensiblement : leur installation fut aussi souvent défectueuse, leur alimentation médiocre, leur discipline tracassière et malveillante ; leur solde, en dépit de la règle formulée à la Haye, fut de beaucoup inférieure à celle de l'armée allemande : elle ne dépassa pas au début 100 marks (125 francs) par mois pour les officiers supérieurs et 60 marks (75 fr.) pour les officiers subalternes ; plus tard, la situation à cet égard s'améliora. — L'Allemagne envoya dans les localités principalement exposées aux tirs des armées et aux bombes des aviateurs ennemis un nombre relativement considérable de soldats et d'officiers prisonniers de guerre (1). — En dehors des camps ordinaires de prisonniers, les Allemands avaient institué des camps dits de représailles, dont le régime était encore plus excessif (2) : ils y envoyaient de préférence les prisonniers appartenant aux carrières libérales, peu habitués aux travaux manuels et qui ainsi devaient d'autant plus souffrir des dures besognes auxquelles on les astreignait. Ces camps furent installés « en représailles » des installations de prisonniers allemands que la France avait établies au Maroc, pays que l'Allemagne considérait, à tort d'ailleurs, comme insalubre. — Les Anglais, les Russes, les Italiens et les Américains furent dans les camps de prisonniers particulièrement maltraités. — C'est une situation bien différente, de tous points conforme aux préceptes du droit international, qui, dès les premiers temps, fut faite dans les pays de l'Entente, et notamment en France, aux prisonniers relevant des Empires centraux. Cette situation ne resta pas cependant ce qu'elle avait été au début,

russes des idées révolutionnaires et antidynastiques : le commandant du camp de Schneidemühl, dans un discours qu'il fit en 1915 à des sous-officiers russes sur les motifs de la guerre, après avoir attribué celle-ci à l'Empereur de Russie et au grand-duc Nicolas Nicolaïevitch, alla jusqu'à leur dire : « Si nous ne tenons pas le grand-duc, votre devoir est de le tuer après la guerre ». Au camp de Limbourg sur Lahn et à celui de Torgau, les Allemands invitèrent, avec promesse de sommes d'argent, les soldats britanniques d'origine irlandaise et les soldats russes d'origine polonaise à se débarrasser du joug de l'Angleterre ou de la Russie en venant avec eux combattre contre leur propre pays sous des chefs de leur nationalité. A Metz, en 1914, un médecin militaire français fut invité par le commandant de la place et le général gouverneur à leur dire ce qu'il savait des projets de l'Etat-major français, sur la promesse que des conditions très douces et toutes spéciales de captivité lui seraient faites ; ce médecin, ayant refusé, fut conduit en prison et menacé d'être fusillé. Dans ses camps de prisonniers, l'Allemagne chercha encore, par divers moyens, à algrir les rapports entre prisonniers allés et à déprimer leur moral. Tous ces faits se trouvent rapportés dans les récépés de captivité que les officiers, et spécialement les médecins militaires, retenus en Allemagne comme prisonniers de guerre, firent à leurs gouvernements après leur libération.

(1) Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, 1917, p. 263.

(2) Sur les camps de représailles, V. dans la Revue des Deux-Mondes des 1^{er} et 15 mars 1918, un article anonyme, écrit par un ancien prisonnier de guerre ayant séjourné dans ces camps.

car, à raison de la conduite suivie par l'Allemagne et ses alliés, la France et ses associés se virent contraints, par mesure de *réciprocité* (1), d'appliquer certaines rigueurs (2). — Les Austro-Hongrois n'ont pas méconnu moins gravement que les Allemands les lois de la guerre : ils sont allés jusqu'à incorporer des prisonniers russes et serbes parmi leurs troupes combattantes (3). — Les prisonniers de guerre semblent avoir été moins malheureux en Turquie et en Bulgarie.

Un accord du 30 août 1916, conclu entre la France et l'Allemagne par l'intermédiaire de l'Espagne, a décidé qu'à partir du 1^{er} septembre l'exécution des peines, à l'occasion de délits commis avant le 1^{er} septembre 1916, prononcées, soit en France, soit en Allemagne, contre les prisonniers de guerre, par les tribunaux militaires, pendant leur captivité, serait suspendue jusqu'à la conclusion de la paix (4). Il est vraisemblable qu'à la paix des grâces et des remises de peines seront accordées à un certain nombre de prisonniers.

1127³. — En présence des infamies allemandes, on peut se demander ce qu'aurait été le sort des prisonniers si des délégations internationales composées de représentants des Etats neutres, et constituées à l'instigation du Comité international de Genève, n'avaient pas procédé dans les différents pays belligérants à de fréquentes visites des camps de prisonniers pour constater si les règles codifiées à la Haye y étaient bien observées. Il faut noter toutefois que ces visites, telles qu'elles ont

(1) Le Comité international de Genève a déploré que la doctrine de la *réciprocité*, et par là même la théorie des représailles, fut invoquée pour l'application des conventions de Genève et de la Haye en ce qui concerne les blessés et les prisonniers de guerre (Bulletin, 1914, p. 31).

(2) La plupart des renseignements ci-dessus ressortent des rapports envoyés à leurs gouvernements, après leur captivité, par les officiers et les membres du personnel sanitaire. Ces rapports ont formé la base d'une publication, imprimée par l'Imprimerie Nationale, et parue en France en 1916, intitulée : *Le régime des prisonniers de guerre en France et en Allemagne au regard des conventions internationales*. On peut se référer aussi aux déclarations faites le 3 décembre 1918 à la Chambre française des députés par M. Henri Coutant à son retour d'Allemagne (Journal officiel du 4, séance de la Chambre, pp. 3232 et s.). — V. également le Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, années 1914 et s. — Sur la situation faite par l'Allemagne aux prisonniers de guerre, V. encore l'article anonyme : *Dans les camps de représailles*, Revue des Deux-Mondes, 1^{er} et 15 mars 1918. — Sur le régime des prisonniers de guerre et des internés civils en Allemagne et en France pendant la guerre de 1914-1919, V. le rapport fait par M. Gratien Candace, au nom de la commission des affaires extérieures de la Chambre française des députés, déposé à la 2^e séance du 11 février 1919. Annexe n° 5676, Journal officiel, Chambre, Documents parlementaires, p. 661.

(3) Catellani, *L'Italie et l'Autriche en guerre*, pp. 6) et s.

(4) Le Temps du 31 août 1916. — Comp. Bendix, *In England internied. Eine Schilderung der Konzentrationslager und eine Geschichte des deutschen Gefangenen neuwesens in England von kriegsbeginn bis Fruhjahr*, 1916. — Lindsay, *Swiss internment of prisoners of war : an experiment in international humane legislation and administration*, 1917.

été pratiquées, n'étaient pas de nature à fournir tous les renseignements qu'il était permis d'en attendre : annoncée à l'avance, l'arrivée des visiteurs permit tous les truquages, et les délégués ne virent souvent que ce qu'on voulait bien leur montrer. Il en fut ainsi spécialement en Allemagne. En outre, les représentants neutres, spécialement le représentant de l'ambassade d'Espagne, n'y purent en général interroger les prisonniers français hors la présence des officiers allemands (1). La France, au contraire, avait dès le début admis les délégués de l'ambassade des Etats-Unis à pénétrer sans avis préalable dans tous les dépôts de prisonniers allemands en France ; ce n'est que le 28 décembre 1915 que le gouvernement allemand consentit à prendre pareil engagement, mais celui-ci ne fut pas tenu : le 10 juillet 1916, le gouvernement de Berlin déclara qu'il entendait « s'en remettre à l'autorité locale du soin de prescrire au besoin que les entretiens des délégués de l'ambassade d'Espagne avec les prisonniers français en Allemagne n'auraient lieu qu'en présence de témoins auriculaires ». Les prisonniers purent-ils formuler leurs plaintes par des communications adressées aux ambassades neutres ? La France permit de semblables communications, mais l'Allemagne y mit de telles conditions qu'en fait celles-ci ont été impossibles (2). — Pourquoi n'autoriserait-on pas un membre d'une Société neutre de la Croix-Rouge à séjourner *d'une manière permanente* dans chaque camp de prisonniers de chacun des belligérants ? Ce serait la seule façon d'obtenir une surveillance vraiment efficace. Ce procédé constituerait sans doute, dans une certaine mesure, une atteinte au droit de souveraineté des Etats belligérants. Mais, on le sait, la tendance du droit moderne est de restreindre de plus en plus le caractère absolu de la souveraineté : si les Etats ont des droits, l'humanité en doit avoir également ; un Etat, s'il peut être souverain pour le bien, ne saurait en tout cas l'être pour le mal.

1127'. — Il se peut que les troupes d'un pays en guerre fassent prisonnières des soldats qui appartiennent à des nationalités opprimées par son adversaire et dont il poursuit la délivrance (Ex. : Alsaciens-Lorrains pour la France ; Trentins et Triestins pour l'Italie). Pendant la guerre de 1914, la France soumit les Alsaciens-Lorrains reconnus d'origine française à un régime de faveur, en les internant dans des dépôts spéciaux, en leur donnant un uniforme particulier, en les traitant comme ses propres troupes (3). La Russie et la Grande-Bretagne offrirent à l'Italie, avant qu'elle ne fût entrée en guerre, de considérer comme Italiens et de lui remettre les prisonniers autri-

(1) V. dans le Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge la reproduction d'un grand nombre de rapports rédigés par les visiteurs neutres. — Comp. A. J., 1916, p. 600.

(2) V. note du gouvernement français sur le sort des prisonniers français en Allemagne publiée le 20 septembre 1916. Le Temps du 21 septembre 1916.

(3) Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. 1, p. 234.

chiens de nationalité italienne qu'elles avaient faits (1). L'Autriche-Hongrie et l'Allemagne, alliés de la Turquie, considérèrent comme Ottomans de nombreux prisonniers musulmans appartenant aux forces militaires britanniques, françaises et russes, et les remirent à la Turquie (2).

1127^a. — La conférence de la Haye de 1899 a organisé, conformément aux vœux de M. Edouard Romberg (3), des bureaux de renseignements sur les prisonniers de guerre, pour répondre à toutes demandes les concernant, recevoir des différents services compétents les indications y afférentes, tenir à jour des fiches individuelles, recueillir, centraliser et transmettre aux intéressés tous objets d'un usage personnel délaissés par les prisonniers (art. 14 et 16). Ces bureaux, constitués dès le début de la guerre dans chacun des États belligérants et, le cas échéant, dans les pays neutres qui ont recueilli des prisonniers, jouissent de la franchise postale et de la franchise douanière. — Aux termes de l'article 16 : « Les bureaux de renseignements jouissent de la franchise de port. Les lettres, mandats et articles d'argent, ainsi que les colis postaux destinés aux prisonniers de guerre ou expédiés par eux, seront affranchis de toutes taxes postales, aussi bien dans les pays d'origine et de destination que dans les pays intermédiaires. Les dons et secours en nature destinés aux prisonniers de guerre seront admis en franchise de tous droits d'entrée et autres, ainsi que des taxes de transport sur les chemins de fer exploités par l'État ». — Par application de cette disposition, une loi a été rendue en France le 3 mai 1902, disposant comme suit : « Sont affranchis du droit d'importation et de statistique, ainsi que des droits intérieurs de consommation, d'entrée et d'octroi, sous réserve du contrôle à exercer par les administrations intéressées, les denrées et autres objets, y compris les tabacs, allumettes et cartes à jouer, envoyés de l'étranger à titre de dons ou de secours aux prisonniers de guerre internés en France, en Algérie et dans les colonies françaises ». — Dans le règlement français de 1893 sur les prisonniers de guerre il y avait un article 108 qui envisageait déjà l'institution de bureaux de renseignements.

Le règlement de la Haye du 29 juillet 1899 a prévu également, dans son article 15, la possibilité de former des sociétés d'assistance aux prisonniers de guerre : « Les sociétés de secours pour les prisonniers de guerre régulièrement constituées selon la loi de leur pays et ayant pour objet d'être les intermédiaires de l'action charitable, recevront, de la part des belligérants, pour elles et pour leurs agents dûment accrédités, toute facilité, dans les limites tracées par les nécessités

(1) Catellani, *op. cit.*, p. 148. — X., *La proposta del Governo russo circa i prigionieri di guerra di nazionalità italiana*, R. I., 1915, p. 58.

(2) Catellani, *op. cit.* et *loc. cit.*

(3) V. Edouard Romberg, *Des belligérants et des prisonniers de guerre*, 1894, p. 30. — V. aussi Cros, *Condition et traitement des prisonniers de guerre*, 1900.

militaires et les règles administratives, pour accomplir efficacement leur tâche d'humanité. Les délégués de ces sociétés pourront être admis à distribuer des secours dans les dépôts d'internement, ainsi qu'aux lieux d'étapes des prisonniers rapatriés, moyennant une permission personnelle délivrée par l'autorité militaire, et en prenant l'engagement par écrit de se soumettre à toutes les mesures d'ordre et de police que celle-ci prescrirait ». — La question de l'établissement, dans chaque pays, de sociétés *spéciales* pour l'assistance des prisonniers de guerre a été longuement examinée lors du Congrès des œuvres d'assistance en temps de guerre, qui s'est tenu à Paris en 1900 (1). — Mais il ne semble pas que des sociétés de ce genre aient été constituées dans aucun pays. Il y avait à leur constitution certaines difficultés, dont on ne s'était pas bien rendu compte en 1899. — Afin de simplifier, on émit l'idée qu'on pourrait utiliser, pour adoucir le sort des prisonniers, les sociétés de secours aux blessés qui existent et fonctionnent. La proposition en fut faite en 1902 et en 1907 aux réunions de Saint-Petersbourg et de Londres des sociétés de secours aux blessés. La conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Washington a pris, à cet égard, le 10 mai 1912, la résolution suivante : « Considérant les Sociétés de la Croix-Rouge comme naturellement appelées à assister les prisonniers de guerre et s'inspirant du vœu émis en 1907 par la Conférence de Londres, la Conférence exprime le vœu que les Sociétés de la Croix-Rouge organisent dès le temps de paix une commission spéciale chargée, en temps de guerre, de recueillir et de confier aux bons soins du Comité international de Genève les secours qui lui seront remis pour les militaires en captivité. Le Comité international, par l'intermédiaire de délégués neutres accrédités auprès des gouvernements intéressés, assurera la distribution des secours qui seront destinés à des prisonniers désignés individuellement, et répartira les autres dons entre les différents dépôts de prisonniers, en tenant compte des intentions des donateurs, des besoins des captifs et des instructions des autorités militaires. Les frais occasionnés ainsi au Comité international seront supportés par les Sociétés de la Croix-Rouge intéressées. Les commissions spéciales pour les prisonniers de guerre se mettront en rapport avec le Comité international de Genève ». Le 23 juin 1913, le Comité central de la Croix-Rouge française a, conformément à la résolution de Washington, institué une Commission centrale d'assistance aux prisonniers de guerre (2).

(1) V. à cet égard la proposition de M. Paul Fauchille et la discussion à laquelle elle a donné lieu, dans le *Compte-rendu du Congrès*, pp. 138 et s. — V. aussi Delppeh, R. D. I. P., t. VIII, p. 598.

(2) A la fin du xviii^e siècle et au commencement du xix^e, une pratique constante consacrait l'institution d'agents envoyés par un belligérant chez l'autre pour veiller aux intérêts de ses compatriotes prisonniers de ce dernier (art. 24, traité d'amitié et de commerce du 10 septembre 1785 entre Etats-Unis et Prusse; cartel franco-anglais du 13 septembre 1793; art. 24, traité d'amitié et de com-

Aux deux points de vue qui précèdent, le Règlement de la Haye du 18 octobre 1907 a maintenu (art. 14-16), en ajoutant quelques précisions (art. 14), les dispositions de celui de 1899.

Pendant la guerre russo-japonaise, un bureau de renseignements fut organisé par le gouvernement du Japon et fonctionna très régulièrement (Ariga, *op. cit.*, p. 120 ; Akiyama, *Revue de droit international japonaise*, 1904, n° 9 ; Rey, *R. D. I. P.*, t. XVII, p. 665). — Lors de la guerre des Balkans de 1912-1913, une Agence internationale a été instituée, à proximité du théâtre des hostilités, par le Comité international de la Croix-Rouge pour l'assistance aux prisonniers de guerre (*Bulletin international de la Croix-Rouge*, 1913, pp. 200 et s.).

La guerre mondiale de 1914-1919 a vu se réaliser pratiquement, et dans une large mesure, les organisations instituées par les conventions de 1899 et de 1907 et recommandées par les Sociétés de la Croix-Rouge. — Des commissions spéciales des prisonniers de guerre furent établies dans les divers pays belligérants pour recueillir les secours destinés aux militaires en captivité, et des bureaux de renseignements y furent constitués pour faciliter la transmission des nouvelles entre les prisonniers et leurs familles. Le Comité international de Genève se chargea de centraliser les renseignements et les dons en créant dans cette ville, à la fin d'août 1914, une « Agence internationale de secours et de renseignements en faveur des prisonniers de guerre ». Cette Agence fonctionna pendant toute la durée des hostilités (1).

1127^b. — Au cours de la guerre de 1914-1919, les Etats belligérants, on l'a vu (n° 1120^a), émis de nombreux règlements et ordonnances (2). Mais il fut fait davantage pour améliorer le traitement des prisonniers de guerre. En 1915, sur l'initiative des Croix-Rouges allemande et autrichienne, les sociétés de secours d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie et de Russie décidèrent, quoique les liens internationaux fussent brisés par la guerre, d'envoyer des représentants à Stockholm afin d'y constituer à cet effet une conférence : celle-ci se réunit en novembre 1915, et il en sortit un accord du 1^{er} décembre suivant ; deux autres réunions eurent lieu à Stockholm en mai et en décembre 1916, qui adoptèrent de nouvelles résolutions ; une quatrième réunion se tint en août 1917 avec le concours de la Croix-Rouge suédoise, mais à laquelle la Croix-Rouge allemande ne fut pas représentée (3). — Les gouvernements belligérants eux-mêmes, malgré la rupture des relations diplomatiques, se préoccupèrent de signer des

merce du 11 juillet 1799 entre Etats-Unis et Prusse ; cartel de Washington du 12 mai 1813 entre Etats-Unis et Grande-Bretagne ; convention de Trijillo du 26 novembre 1820 entre Colombie et Espagne). V. Basdevant, *Deux conventions peu connues sur le droit de la guerre*, *R. D. I. P.*, t. XXI, pp. 5 et s.

(1) Sur cette Agence, V. le *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, années 1914 et s.

(2) V. le *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, 1914-1918.

(3) *Bulletin*, 1916, pp. 129, 363 ; 1917, pp. 112, 469.

accords. Au mois de juin 1917 des représentants de l'Allemagne et de l'Angleterre s'assemblèrent à la Haye pour poser quelques règles quant au régime de leurs ressortissants prisonniers : un arrangement fut conclu le 2 juillet 1917 (1). Des conférences eurent lieu également à Berne en décembre 1917 et en avril 1918 entre des délégués de l'Allemagne et de la France, qui aboutirent aussi à des accords du 15 mars et du 26 avril 1918 (2). Ces accords admirent encore le rapatriement dans leur pays ou l'internement en Suisse de certains prisonniers de guerre : prisonniers militaires en captivité depuis un certain temps et ayant un certain âge, prisonniers malades et blessés, prisonniers civils, etc. Des conventions analogues furent signées en 1917 et en 1918 entre d'autres États belligérants. V. accords Grande-Bretagne et Turquie, 28 décembre 1917 ; France et Turquie, 23 mars 1918 ; Belgique et Allemagne, 8 avril 1918 ; Autriche-Hongrie et Serbie, 1^{er} juin 1918 (3). En 1915 et en 1916, par l'intermédiaire des ambassadeurs de l'Espagne et des États-Unis, des accords entre la France et l'Allemagne avaient déjà permis le rapatriement ou l'internement en Suisse des grands blessés et des grands malades prisonniers. D'autres pays neutres reçurent également des prisonniers malades ou blessés (n° 1118¹⁰) (4).

1128. — 3^o *Cessation de la captivité.* — Ce n'est pas un *délit* de chercher à recouvrer sa liberté : c'est un désir bien légitime de la part du prisonnier de guerre. — Mais l'*évasion* des prisonniers constitué un acte de résistance et d'hostilité que le capteur a le droit d'empêcher ou de réfréner. — De ce double caractère de l'évasion, découlent les conséquences suivantes adoptées par presque tous les publicistes.

L'emploi de la force est permis contre le prisonnier, surpris dans sa fuite. On peut faire feu sur lui ; mais le recours aux armes doit être précédé d'une sommation préalable d'avoir à s'arrêter et à se rendre. La Déclaration de Bruxelles, art. 28, le dit expressément (V. Manuel d'Oxford, 1880, art. 68, § 1^{er}). Les Règlements de la Haye ne font pas allusion à l'usage de la force contre le prisonnier qui cherche à s'évader ; mais à la Haye on n'en a pas contesté la légitimité : on a seulement pensé que c'était une chose délicate à exprimer dans une convention.

Lorsque le prisonnier évadé est repris avant d'avoir, ou rejoint l'armée de son pays, ou quitté le territoire du capteur, il ne peut être

(1) Bulletin, 1917, p. 439.

(2) Bulletin, 1918, pp. 265 et 396.

(3) Bulletin, 1918, pp. 207, 265, 339, 278, 396, 426, 487, 504, 518, 519.

(4) Bulletin, 1916, pp. 81 et 205. — L'internement en Suisse des prisonniers a nécessité l'élaboration par la Suisse de différentes ordonnances : ordonnance du 25 janvier 1916 ; instructions du 31 juillet 1916, etc. — Bulletin, 1917, pp. 34, 168. — V. Fabre, *L'internement en Suisse des prisonniers de guerre malades ou blessés*, 1917. — Hoffer, *L'internement des malades et des blessés dans les pays neutres*, Revue internationale de la Croix-Rouge, 1919, p. 159. — Vanneufville, *Initiatives et interventions charitables du Saint-Siège pendant la guerre*, même Revue, 1919, p. 806.

soumis à aucun châtement. — Ni la mort, ni aucune peine ne peut lui être infligée pour le seul fait de sa tentative d'évasion, acte que les lois de la guerre ne considèrent pas comme un crime. Des mesures plus rigoureuses pourront être prises pour l'empêcher de renouveler sa tentative (Instruct. améric., art. 77. — Déclaration de Bruxelles, art. 28. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 68, § 2). — D'après les Règlements de la Haye, art. 8, le prisonnier qui serait repris avant d'avoir pu rejoindre son armée ou avant de quitter le territoire occupé par l'armée qui l'aura capturé, est passible uniquement de peines disciplinaires. — Pendant la guerre de 1914, ces prescriptions ont été scrupuleusement observées par la France. Mais elles ne le furent pas par l'Allemagne : celle-ci traduisit devant ses conseils de guerre et fit condamner par eux les prisonniers coupables ou soupçonnés d'avoir voulu s'enfuir. — Bien entendu, si les prisonniers ont, pour s'évader, commis un crime, par exemple poignardé leur gardien ou fait usage de corruption, ils seront pour ces faits susceptibles d'une punition.

Supposons que le prisonnier de guerre ait réussi à s'évader par force ou autrement. Il a rejoint son armée. Mais il est derechef capturé dans un nouveau combat. Il ne peut être puni pour son évasion antérieure, qui n'est ni un crime ni un délit. Il sera traité comme prisonnier de guerre ; il pourra toutefois être soumis à des mesures spéciales de surveillance que ses antécédents rendent utiles (Instruct. améric., art. 78. — Déclaration de Bruxelles, art. 28. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 68, § 3. — Règlements de la Haye, art. 8).

1129. — Si une conspiration, ayant pour but une évasion collective ou générale, est découverte, les conspirateurs peuvent être rigoureusement punis. — Dans les cas très graves, la peine de mort pourra être prononcée contre des conspirateurs (Instruct. améric., art. 77, § 2).

La peine capitale peut aussi être infligée aux prisonniers de guerre, *convaincus* de tentative de rébellion contre les autorités de l'Etat dont ils sont prisonniers, et de complot dans ce but, soit avec leurs compagnons de captivité, soit avec d'autres personnes (Instruct. améric., art. 77, § 2).

1130. — Mais il est contraire aux plus élémentaires notions de justice de vouloir établir une sorte de solidarité entre les prisonniers de guerre et d'aggraver, à raison de l'évasion de l'un d'eux, la situation des autres. — C'est ce que fit pourtant pendant la guerre de 1870 le général allemand Vogel von Falkenstein, lorsque, dans un ordre, il décréta que, chaque fois qu'un prisonnier français s'évaderait, *dix* de ses collègues habitant avec lui seraient *choisis au sort pour être enfermés et étroitement surveillés* dans une forteresse jusqu'à ce que le prisonnier fût ramené. — Cette mesure a été justement blâmée comme excessive par plusieurs publicistes (Ott sur Klüber, *op. cit.*, § 249, note. — Morin, *op. cit.*, t. II, p. 245. — Comp. Monod, *Allemands et Français*, p. 39. — Rüstow, *Kriegspolitik und Kriegsgebrauch*, 1876). — Les Allemands suivirent les mêmes errements dans la guerre de 1914-1919 : pour des

tentatives individuelles d'évasion des punitions collectives furent infligées aux prisonniers de tout un camp.

1131. — Les prisonniers de guerre peuvent, suivant les circonstances, être mis en *liberté sur parole* (Règlements de la Haye, art. 10). — La liberté sur parole résulte d'un contrat entre le prisonnier et le belligérant qui l'a en son pouvoir (1). — Posons comme principes : a) L'engagement qui résulte de la parole donnée est un acte individuel. Elle ne peut être donnée par tout un corps de troupes. Une déclaration générale qu'un grand nombre de prisonniers ont donné leur parole est nulle et sans valeur (Instruct. améric., art. 121 et 128). — Il faut la libre volonté du belligérant et du prisonnier. Les prisonniers qu'un belligérant relâche à condition de ne pas prendre part de nouveau à la lutte ne sont point liés s'ils n'acceptent pas. Pendant la guerre du Transvaal, à plusieurs reprises, des détachements anglais se rendirent ; les Boers, incapables de les garder, les remirent en liberté mais n'ont jamais songé à les soumettre à l'obligation de ne plus participer aux hostilités.

b) Aucun prisonnier de guerre ne peut être contraint par le gouvernement ennemi à donner sa parole. — Aucun gouvernement n'est tenu d'accepter la parole des prisonniers de guerre, ou d'accepter la parole de tous, par ce seul fait qu'il accepte la parole d'un ou de plusieurs de ceux-ci. Comme l'engagement sur parole est, de la part du prisonnier, un acte *personnel*, l'acceptation de cet engagement est, de la part du gouvernement ennemi, un acte entièrement *facultatif* (Instruct. améric., art. 132. — Déclaration de Bruxelles, art. 32. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 77. — Règlements de la Haye, art. 11).

c) La parole ne peut être donnée par personne sur le champ de bataille (Instruct. améric., art. 128).

d) Tous les prisonniers, sans distinction de grade, peuvent être mis en liberté sur parole. Les Règlements de la Haye, art. 10, disent, sans distinction : « Les prisonniers de guerre peuvent être mis en liberté sur parole ». — Néanmoins les Instructions américaines (art. 126 et 127) décident que les soldats ne peuvent s'engager que par l'intermédiaire de leurs officiers, et ceux-ci seulement avec l'autorisation de celui d'entre eux qui possède le grade le plus élevé. Bonne mesure au point de vue de la discipline et qui écartera bien des difficultés (Bluntschli, *op. cit.*, art. 621). — Dans la guerre de 1914-1919, l'Allemagne a soutenu que les officiers seuls pouvaient donner leur parole, et spécialement que des sous-officiers n'avaient pas ce droit (V. n° 1137¹).

En raison de l'importance du contrat de libération sur parole

(1) V. Knorr, *Das Ehrenwort Kriegsgefangener in seiner rechtsgeschichtlichen Entwicklung*, 1916. — Loison, *Du contrat de liberté sur parole*, 1904. — V. cartel d'échange du 12 mai 1813 entre Etats-Unis et Grande-Bretagne : Basdevant, R. D. I. P., t. XXI, pp. 5 et s.

et des conséquences graves qu'entraîne sa violation, il y a grand intérêt à ce qu'il soit constaté par écrit. Une déclaration simplement verbale et à plus forte raison un simple geste d'acquiescement ne sauraient suffire. Ainsi, on ne doit pas incriminer la conduite suivie en 1870 par le général Thibaudin qui, se trouvant dans un groupe de prisonniers auxquels un major allemand avait dit de sortir de la salle s'ils ne voulaient pas donner leur parole, était demeuré dans la salle, et qui ensuite s'échappa (1). — Le contrat doit être rédigé dans un langage intelligible pour le prisonnier, donc dans sa langue maternelle ou au moins avec une traduction littérale en regard du texte étranger. — Il doit être fait en double et signé par le libéré ou, si celui-ci est illettré, dressé et lu en présence de témoins pris parmi les autres prisonniers.

1132. — Deux hypothèses sont possibles :

A. — La liberté sur parole est donnée au prisonnier, mais dans le lieu de l'internement seulement. — Liberté relative et restreinte. En donnant sa parole, le prisonnier s'engage sur l'honneur à respecter fidèlement les conditions posées par le capteur. — Ces conditions sont en général : ne pas chercher à s'évader ; ne pas sortir des limites de la ville ou de la commune de la résidence. — Le vainqueur doit les bien préciser : le prisonnier doit connaître l'étendue réelle de son engagement. — Aussi les Instructions américaines exigent-elles que deux documents écrits, identiques, soient échangés, dans lesquels seront exactement consignés les noms, rang ou grade des prisonniers libérés sur parole (art. 125). — En 1870-1871, les Allemands ont agi autrement : usant d'une sorte de stratagème, ils présentèrent aux officiers des listes à signer en leur disant qu'elles avaient trait au choix de la ville où chacun d'eux désirait être interné, mais sur ces feuilles, sans que les officiers en fussent prévenus, se trouvait en allemand l'engagement d'honneur de ne pas s'éloigner de cette ville. L'opinion publique a protesté contre une pareille manière de procéder (2).

Au début de la guerre de 1914, les officiers allemands prisonniers en France furent, par application de l'article 10 du règlement de la Haye et du règlement français du 21 mars 1893, admis à demander à être internés sur parole. L'Allemagne refusa d'appliquer la même mesure aux officiers français prisonniers. Dans ces conditions, la France décida que la liberté sur parole ne serait plus accordée en France à l'avenir. Les officiers allemands ayant signé le revers antérieurement à cette décision devaient continuer à bénéficier de la liberté sur parole. Mais à partir de février 1915, la résolution du gouvernement allemand étant apparue comme définitive, les officiers libres sur parole furent soumis à l'internement, après avoir été déliés de leur serment.

(1) V. Du Payrat, *op. cit.*, p. 406 ; Brenet, *op. cit.*, p. 207 ; Daussy, *Guerre de 1870-1871*, p. 24.

(2) V. Guelle, *op. cit.*, t. I, p. 205, note. — V. aussi Brenet, *La France et l'Allemagne devant le droit international pendant les opérations militaires de la guerre de 1870-1871*, 1902, pp. 205 et s.

1133. — B. — L'ennemi permet aux prisonniers de guerre, sous certaines conditions qu'ils promettent d'observer, de retourner dans leur propre pays. L'engagement pris sur parole est habituellement de ne pas servir contre l'ennemi, de ne pas reprendre les armes contre lui, tant que dure la guerre pendant laquelle l'engagement a été pris. — Normalement, cet engagement ne se rapporte qu'au service actif en campagne contre l'ennemi auquel la parole a été donnée et contre ceux de ses alliés qui prennent une part effective à la même guerre. — Cet engagement ne s'étend pas au service intérieur. — Les prisonniers, mis en liberté sur parole, peuvent par exemple être employés à lever et à instruire les recrues, à travailler aux fortifications des places *non assiégées*, à comprimer des soulèvements civils, à combattre des ennemis qui ne sont pas alliés du belligérant auquel ils ont donné leur parole, enfin à remplir des fonctions civiles ou des missions diplomatiques. Ainsi le décide l'article 130 des Instructions américaines. Comp. articles 10 et 12 des Règlements de la Haye.

L'histoire offre une application de ces règles, dans un cas non identique, mais analogue. Lors de la capitulation de Mayence en 1793, les troupes de Kléber furent laissées libres, sous l'engagement de ne pas servir pendant un an contre la coalition et furent envoyées par la Convention combattre les Vendéens insurgés. — Au cours de la guerre de 1904-1905 entre la Russie et le Japon, il n'y eut que deux cas de libération sur parole : celui des marins du croiseur russe *Varyag* coulé à Chemulpo et celui des officiers et volontaires russes après la capitulation de Port-Arthur (Ariga, *op. cit.*, p. 114. — Rey, R. D. I. P., t. XVII, p. 671).

1134. — Une controverse a surgi, en 1870, parce que les Allemands changèrent la formule dont ils avaient usé d'abord, ne la jugeant plus assez compréhensive. A l'engagement de ne plus porter les armes contre eux pendant la durée de la guerre, ils substituèrent la promesse *de ne rien faire et de ne rien dire contre les intérêts de l'Allemagne* pendant la durée de la guerre. — Les officiers qui firent cette promesse ne pouvaient plus, loyalement, accomplir plusieurs des actes ci-dessus indiqués, instruire des recrues, travailler à des fortifications, etc. — C'est d'une formule analogue que les Japonais se servirent à Port-Arthur.

1135. — L'étendue des obligations du militaire, libéré sur parole, varie donc selon la formule de son contrat avec l'ennemi. — Comment faut-il interpréter les termes de l'engagement pris ? — L'opinion générale est qu'il faut interpréter strictement, rigoureusement, les termes de cet engagement : donc, le militaire qui s'est obligé à ne plus combattre pendant la guerre peut instruire des recrues ou travailler à la construction de fortifications. — Lentner et Pillet pensent au contraire qu'en cette matière toute discussion, toute restriction, tout sous-entendu est à la fois contraire à l'esprit du contrat et indigne de la loyauté qui doit présider à l'exécution des conventions militaires,

et qu'on doit, comme le veut le règlement du service autrichien, n'imposer aux hommes qui ont assumé une pareille obligation aucune fonction qui ait un rapport quelconque avec les opérations militaires (1). Geffcken (sur Heffter, *op. cit.*, § 129, note 2) a une formule heureuse : « Les prisonniers relâchés sur parole sont obligés de s'abstenir de toute activité militaire pendant la guerre ».

1136. — Celui qui, malgré la parole donnée, reprend du service, commet un crime pouvant entraîner la peine capitale (Code de justice militaire français, art. 204. — Instruct. améric., art. 124).

Dudley-Field (*op. cit.*, art. 822) remarque que, dans la pratique moderne, on s'abstient d'infliger la peine de mort, sauf en cas de circonstances aggravantes : on substitue à cette peine une étroite détention, accompagnée de rigueur n'allant pas jusqu'à la cruauté (Déclaration de Bruxelles, art. 33. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 78). — « Tout prisonnier de guerre, libéré sur parole et repris portant les armes contre le gouvernement envers lequel il s'était engagé d'honneur, ou contre les alliés de celui-ci, disent les articles 12 des Règlements de la Haye, perd le droit au traitement des prisonniers de guerre et peut être traduit devant les tribunaux » : ces règlements n'indiquent pas comment doit être punie la violation de la parole donnée ; ils n'avaient pas à le déclarer, car c'est là une question de droit interne qui dépend de chaque pays (2).

« En 1870, les Allemands ont, à diverses reprises (dépêches de M. de Bismarck, 14 décembre 1870, 9 janvier 1871), formulé des accusations graves au sujet des manquements à la parole donnée de la part d'officiers français (3). La plupart de ces accusations ont été par la suite reconnues fausses ; le gouvernement français, d'ailleurs, a tenu à montrer qu'il entendait respecter les usages de la guerre, en faisant traduire devant des conseils d'enquête tous ceux qui pouvaient être soupçonnés d'avoir failli à l'honneur » (4).

1137. — Le gouvernement du pays auquel appartient le militaire libéré sur parole est-il tenu de respecter la parole donnée et de n'exiger de lui aucun service de nature militaire ? Ceci dépend de la législation intérieure de l'Etat.

1° Si l'Etat reconnaît à ses soldats et officiers le droit d'accepter une libération sur parole, nul doute que l'Etat ne doive respecter l'engagement pris.

2° Que décider, si l'Etat a défendu à ses militaires de prendre un

(1) Lentner, *Das Recht im Kriege*, 1880, pp. 100 et s. — Pillet, *Le droit de la guerre*, 1892, t. I, p. 211.

(2) V. Harburger, *Du manque de parole du prisonnier de guerre*, R. D. I., 2^e série, t. II, pp. 151 et s.

(3) V. Manuel de l'Etat-major allemand, édit. Carpentier, 1916, p. 41, note 2.

(4) Guelle, *Les lois de la guerre*, t. I, p. 210. — V. dans le même auteur, pp. 210 et s., le récit de l'incident relatif au général Ducrot, faussement accusé par les Allemands.

engagement semblable ? La question est discutée. Plusieurs auteurs, comme Pradier-Fodéré (*op. cit.*, t. VII, n° 2827, p. 220), décident que le gouvernement, après avoir puni le soldat ou l'officier, peut l'incorporer malgré la parole donnée, et à tous risques, pour lui, car il l'a en son pouvoir et doit tenir pour non avenu un contrat qu'il avait interdit : le militaire se trouve alors dans une situation dangereuse vis-à-vis de l'Etat ennemi si celui-ci vient à le reprendre : en effet, le prisonnier n'est pas dégagé de sa parole vis-à-vis de l'ennemi, ce dernier n'ayant pas en consentant la liberté sur parole à s'occuper de savoir si le prisonnier qui l'accepte agit ou non conformément à sa propre législation. — D'autres auteurs estiment, au contraire, que le militaire, s'il est exposé à subir la peine édictée par la loi de son pays contre le fait qu'il a commis, ne peut pas être incorporé par son gouvernement et peut être contraint par celui-ci à retourner en captivité chez l'ennemi : le gouvernement du militaire doit respecter la parole donnée et ne pas se rendre complice de sa violation : cette solution est adoptée par Bluntschli (*op. cit.*, art. 626) et par Calvo (*op. cit.*, § 2151).

Les Instructions américaines, article 131, disent à ce sujet : « Si l'officier qui a donné sa parole est désavoué par son gouvernement, il doit retourner en captivité. Si l'ennemi refuse de le recevoir, il est dégagé de sa parole et libre ». — La Déclaration de Bruxelles (art. 31), le Manuel d'Oxford, 1880 (art. 76) et les Règlements de la Haye (art. 10) ne s'occupent expressément que du cas où un prisonnier a accepté la liberté sur parole conformément aux lois de son pays, et ils déclarent que, dans ce cas, le gouvernement du prisonnier est tenu de n'exiger ni d'accepter de lui aucun service contraire à la parole donnée ; faut-il en déduire qu'ils admettent que, dans l'hypothèse où la liberté sur parole a été acceptée par le prisonnier au mépris de la législation de son pays, son gouvernement n'aura aucun égard à la parole donnée par lui et pourra l'incorporer dans son armée, l'employer aux fins de la guerre ? L'argument *a contrario* permet cette solution. Il est regrettable que les textes de la Haye ne se soient pas expliqués formellement sur ce point. — Le Manuel français à l'usage des officiers, édit. de 1884, déclare que le fait que les lois du pays des prisonniers leur interdisent d'accepter la liberté sur parole n'altère point, au regard du belligérant, le contrat qu'ils passent au mépris de ces lois, et n'a d'autre effet que de les exposer aux peines édictées chez eux contre l'infraction commise. De même, le Manuel français publié en 1913 par M. Jacomet, sous la direction de la Section historique de l'Etat-major de l'armée, dispose que le gouvernement est tenu de n'exiger ni accepter aucun service contraire à la parole donnée, même si ses lois et règlements interdisent la libération sur parole : il a seulement le droit d'infliger à ses nationaux qui auraient accepté d'être libérés sur parole des sanctions disciplinaires pour violations des règlements en vigueur, ou bien de les faire reconduire à l'ennemi. —

Le Manuel de l'Etat-major allemand semble par contre permettre au gouvernement du prisonnier de ne pas tenir compte de la parole donnée (*op. cit.*, pp. 40-41).

1137'. — Au cours de la guerre de 1914-1919, l'aviateur français Gilbert, tombé en Suisse, y fut fait prisonnier sur parole. Mais, désireux de s'évader, il écrivit au gouvernement helvétique qu'il reprenait sa parole. Il parvint à quitter la Suisse et à regagner la France avant que le gouvernement fédéral lui ait accusé réception de sa lettre. Revenu en France, le gouvernement français obligea Gilbert à réintégrer la Suisse, ce qu'il fit sans difficulté. S'étant constitué prisonnier et ayant repris sa parole, il réussit à s'évader de nouveau, cette fois dans des conditions absolument régulières. — Durant le même conflit, deux sous-officiers aviateurs allemands, tombés en Norvège, pays neutre, furent internés à Bergen ; prisonniers sur parole, ils s'échappèrent et rentrèrent en Allemagne ; l'autorité allemande refusa de les rendre et les incorpora à nouveau dans l'armée, pour la raison que ces militaires, étant des *sous-officiers*, ne pouvaient donner valablement leur parole d'honneur et que l'autorité neutre avait eu tort de s'y fier comme elle avait eu tort de la leur demander (1).

1138. — La mise en liberté sur parole des officiers présente de graves inconvénients. Elle sépare le sort de l'officier de celui du simple soldat, ce qui ne doit pas être. Il est à souhaiter que cette pratique, trop suivie en 1870, ne reparaisse pas dans l'avenir. « Si la captivité est un malheur, dit le commandant Guelle, mieux vaut s'y soumettre entièrement que d'obtenir par un compromis bâtard une liberté restreinte et souvent lourde à porter » (*op. cit.*, t. I, p. 213).

1139. — La captivité peut aussi cesser par l'échange réciproque des prisonniers, au moyen d'une convention dénommée *cartel d'échange*. Cet usage est ancien (2).

L'échange des prisonniers est entièrement facultatif pour les deux belligérants (Instruct. améric., art. 109. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 75. — Manuel français des officiers, édit. de 1884, tit. III, ch. V, p. 69).

Le cartel d'échange doit indiquer si les prisonniers échangés peuvent ou non reprendre du service (Instruct. améric., art. 105).

En général, et sauf conventions contraires, les échanges de prisonniers s'opèrent homme pour homme, grade pour grade, blessé pour blessé. Le prisonnier de guerre est tenu de déclarer son véritable grade. Il n'est licite ni de s'attribuer un grade inférieur en vue de procurer un échange plus avantageux à son pays, ni de se donner un grade supérieur pour améliorer sa captivité : fraudes possibles autrefois

(1) Comp. *The escape of paroled Members of the Crews of interned cruisers in the United States*, A. J., 1916, p. 877.

(2) V. spécialement cartel d'échange du 12 mai 1813 entre Etats-Unis et Grande-Bretagne, Basdevant, R. D. I. P., t. XXI, pp. 5 et s.

bien puérides de nos jours, alors que la composition du corps d'officiers d'un Etat est connue de tous les autres corps d'officiers (Instruct. améric., art. 105 et 107. — Déclaration de Bruxelles, art. 29. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 65).

A défaut de prisonniers respectifs de même grade, on convient souvent d'échanger des prisonniers de rang supérieur contre un nombre plus élevé de prisonniers de grade inférieur (Instruct. améric., art. 106).

Pendant la guerre hispano-américaine de 1898, il y eut quelques cas d'échange de prisonniers de guerre (V. R. D. I. P., t. VI, p. 790). — Il n'y en eut point durant la guerre russo-japonaise : des négociations commencées à un certain moment n'aboutirent pas. — Au mois de mai 1913, lors de la guerre des Balkans, un accord a été conclu entre la Turquie et la Bulgarie pour échange de prisonniers. — Pendant la guerre de 1914-1919 des conventions d'échange et de rapatriement de certains prisonniers de guerre furent passées en 1917 et 1918 entre les divers belligérants, et spécialement entre la France et l'Allemagne (n° 1127^b) (1). Ces accords défendaient d'employer au service militaire les prisonniers rapatriés (V. notamment art. 19, accord franco-allemand du 15 mars 1918).

1140. — La libération des prisonniers peut constituer parfois une des conditions d'un *armistice*. Ainsi, les armistices que les puissances alliées et associées imposèrent le 3 septembre 1918 à l'Autriche-Hongrie et le 11 novembre 1918 à l'Allemagne ont stipulé que les prisonniers alliés et associés faits par l'Autriche-Hongrie ou par l'Allemagne, y compris les prévenus et les condamnés, seraient rapatriés immédiatement, mais *sans réciprocité* : la captivité des prisonniers austro-hongrois et allemands n'a donc point cessé par le fait de l'armistice ; leur rapatriement doit être réglé à la conclusion des préliminaires de paix, dit expressément l'article X de l'armistice avec l'Allemagne. — Une stipulation analogue se trouve dans les armistices du 29 septembre et du 30 octobre 1918 avec la Bulgarie et la Turquie. — L'armistice allemand du 11 novembre 1918 déclare que les puissances alliées et les Etats-Unis pourront disposer « comme bon leur semblera » des prisonniers qui leur sont rendus.

1140¹. — Enfin, la captivité des prisonniers de guerre cesse de plein droit par la *conclusion de la paix*. Il n'y a alors qu'à régler les conditions matérielles de la libération (Manuel d'Oxford, 1880, art. 73). « Le rapatriement des prisonniers, disent les Règlements de la Haye, art. 20, s'effectuera dans le plus bref délai possible ». — On avait songé, à la Haye, à dire que le rapatriement des prisonniers ne serait pas empêché par les condamnations disciplinaires qu'ils auraient encourues ; mais une vive opposition se manifesta contre cette solu-

(1) Il est fait allusion à une convention de juillet 1918, en cours de ratification, dans l'article 10 de la convention d'armistice du 11 novembre 1918 entre l'Allemagne et les puissances alliées. — V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. III.

tion : on fit remarquer que, s'il devait en être ainsi, il serait très difficile de maintenir l'ordre parmi les prisonniers dans la période précédant immédiatement la signature de la paix, car les prisonniers, au courant des négociations pour la paix, ne se tiendraient point tranquilles, sachant que disparaîtraient les peines qu'ils pourraient encourir. La question n'a donc pas été tranchée dans le règlement : elle est laissée à l'appréciation des gouvernements. — Les prisonniers condamnés pour des délits de droit commun ne peuvent pas exiger leur liberté. — L'article 13 du traité de paix de Portsmouth du 5 septembre 1905 entre la Russie et le Japon a disposé : « Aussitôt que possible, après que le traité actuel sera entré en vigueur, tous les prisonniers de guerre seront réciproquement rendus » (V. Ariga, *op. cit.*, p. 129). — D'après les traités de paix du 28 juin et du 10 septembre 1919 conclus à Versailles et à Saint-Germain avec l'Allemagne (art. 214 et s.) et avec l'Autriche (art. 160 et s.), « le rapatriement des prisonniers de guerre et internés civils aura lieu aussitôt que possible après la mise en vigueur du présent traité et sera effectué avec la plus grande rapidité ». Ces traités disent expressément (art. 218 et 164) qu'on rapatriera les prisonniers frappés de peines disciplinaires; néanmoins, afin d'éviter les inconvénients signalés à la Haye, on écarte le rapatriement pour ceux punis à raison de faits accomplis dans les semaines précédant immédiatement la signature de la paix (après le 1^{er} mai 1919 pour le traité de Versailles, après le 1^{er} juin 1919 pour le traité de Saint-Germain); ils déclarent de même formellement que les prisonniers passibles ou frappés de peines pour des faits autres que des fautes contre la discipline pourront être maintenus en détention (art. 219 et 165). Les puissances alliées et associées subordonnent le rapatriement des prisonniers allemands et autrichiens à la déclaration et à la mise en liberté immédiate par le gouvernement allemand ou autrichien de tous les prisonniers ressortissants des puissances alliées et associées se trouvant encore en Allemagne ou en Autriche (art. 221 et 167).

1140². — Comment doit se faire la libération par un belligérant des prisonniers qu'il a faits sur l'autre si ces prisonniers sont des *déserteurs*? S'il les rend à leur pays, celui-ci serait en droit, à raison de leur défection, de les punir des peines les plus graves : n'y a-t-il pas là quelque chose de contraire à l'humanité? Peut-il les mettre en liberté sans les restituer à leur Etat? La question est délicate. Elle s'est posée en 1913 dans les rapports de la Grèce et de la Bulgarie après la paix de Bucarest; on avait même un instant songé à la déférer à l'arbitrage du Président de la République Française (1).

(1) Sur les prisonniers de guerre, en dehors des ouvrages précédemment cités, V. encore : Steen, *Négociations pour les prisonniers de guerre*, 1913. — X., *Manuel contenant les dispositions générales concernant les prisonniers de guerre*, publié par la Croix-Rouge danoise, 1918.

SECTION. II. — Droits et obligations envers les sujets de l'ennemi

1141. — Le droit international moderne a répudié des théories et des pratiques qui étaient enseignées ou suivies au XVIII^e siècle. Il distingue soigneusement entre les combattants, les ennemis armés, et les citoyens non armés, non belligérants, ceux que plusieurs auteurs appellent les ennemis *passifs* (1). — Sont placés en dehors des personnes comprises dans l'état de guerre, déclare Féraud-Giraud, « les habitants des territoires occupés et tous les sujets des Etats belligérants qui restent dans leurs foyers, et étrangers aux opérations de la guerre, ne jouent qu'un rôle passif et n'ont que des rapports forcés avec les troupes, qui subissent fatalement, en dehors de leurs actes personnels, les conséquences de la guerre et de ses diverses vicissitudes » (2).

Le respect de l'existence et de la liberté des habitants paisibles, des citoyens non armés, est un principe admis, de nos jours, par tous les publicistes. — Il est aussi reconnu et appliqué dans les documents qui reflètent le droit international public actuel. « L'honneur et le droit de la famille, la vie et la propriété des individus, ainsi que leurs convictions religieuses et l'exercice de leur culte doivent être respectés », dit l'article 38 de la Déclaration de Bruxelles. C'est la même règle que l'on retrouve dans les articles 46 des Règlements de la Haye de 1899 et de 1907 (V. aussi Instruct. améric., art. 22 et 23 ; Mappel d'Oxford, 1880, art. 49). Et cette doctrine doit être suivie non seulement en cas de territoires occupés, mais encore en cas de territoires simplement envahis, quoique les dispositions du droit conventionnel qui la consacrent n'en parlent que dans la section de l'occupation, car il a été formellement déclaré à la conférence de 1899, dans le rapport de M. Edouard Rolin, que « tous les articles (art. 42 à 56) qui sont compris dans la section III (De l'autorité militaire sur le territoire de l'Etat ennemi) s'appliquent *a fortiori* à l'*envahisseur*, alors qu'il n'y aurait pas encore *occupation* » (3).

Les belligérants mêmes tiennent à reconnaître, au début des hostilités, le principe qui vient d'être posé. — Dans sa proclamation du 11 août 1870, le roi de Prusse disait ; « Je fais la guerre aux soldats et non aux citoyens français. Ceux-ci continueront par conséquent à jouir d'une complète sécurité pour leurs personnes et leurs biens aussi longtemps qu'ils ne me priveront pas eux-mêmes, par des entreprises

(1) V. Mailler, *De la distinction des combattants et non combattants comme base du droit de guerre*, 1916. — Graham Bower, *The nation in arms*, Société Grotius, t. IV, p. 71.

(2) Féraud-Giraud, *Recours en raison des dommages causés par la guerre*, 1881, p. 7.

(3) Actes de la conférence de 1899, nouvelle édition, 1^{re} partie, p. 46.

hostiles contre les troupes allemandes, du droit de leur accorder ma protection ». Et cela était répété dans les proclamations de plusieurs généraux. — Dans sa proclamation du 9 août 1914, le général von Bulow, commandant de la II^e armée allemande, déclare à son tour : « La population pacifique de la Belgique n'est point notre ennemie ; bien au contraire, nous la traiterons avec ménagement et bénévolence ». — L'histoire montre que ces promesses furent rarement tenues.

1142. — Ainsi donc, la vie des habitants doit être respectée, tant qu'ils ne prennent pas part à la lutte. — On ne peut ni les blesser, les torturer ou les molester, ni disposer arbitrairement de leur sort, — ni violer les femmes, — ni blesser intentionnellement les convictions religieuses, les légitimes sentiments d'honneur ou de patriotisme (Instruct. amér., art. 37).

Ces principes ne furent pas cependant toujours observés par l'Allemagne en 1870-1871 : les exploits des francs-tireurs français ou quelque fait de guerre accompli à l'insu des populations et dans leur voisinage lui servirent souvent de prétextes à couvrir d'inexcusables violences contre les habitants paisibles (1). — La vie des personnes inoffensives dans les régions envahies par l'ennemi fut encore moins respectée par les Turcs dans leur guerre contre la Grèce en 1897 (2). — Lors des guerres balkaniques de 1912 et 1913, il n'y eut pas une clause de la législation internationale relative à la guerre sur terre qui, dans une mesure plus ou moins grande, n'ait été violée par les belligérants. Les Bulgares massacrèrent des villageois sans armes, violèrent et tuèrent des femmes à Bogdantza, à Nigrita, à Serès, à Demir-Hissar et aux alentours, emprisonnèrent les notables grecs de Cavalla et de Serès, emmenèrent comme prisonniers l'évêque grec de Doiran, Mgr Photius, ainsi que les prêtres et maîtres d'école de la localité (Rapport du professeur Reiss, 1918) (3). D'après certains (4), les Serbes et les Grecs, et même les Roumains, se seraient également conformés assez peu aux exigences du droit des gens. La Turquie, à la suite des défaites de la Bulgarie, prit part aux hostilités entre celle-ci et ses anciens alliés : elle envahit les territoires que le traité de paix du 30 mai 1913 lui avait enlevés et, le 22 juillet 1913, elle entra à Andrinople ; ses soldats, quoiqu'elle se soit élevée contre ces accusations, paraissent s'être livrés aussi à de nombreuses atrocités vis-à-vis des habitants (5). On ne respecta même pas les morts : des monuments funéraires furent brisés, des tombeaux furent profanés (6).

Mais, quelles qu'aient été les atrocités commises en 1870-1871, en

(1) Comp. Mézières, *Récits de l'invasion : Alsace et Lorraine*, 1871, pp. 185 et s.

(2) V. R. D. I. P., t. IV, p. 701.

(3) Protestation du gouvernement grec, Temps des 10, 11, 13 juillet 1913.

(4) Rapport de la Commission d'enquête Carnegie, pp. 201 et s., 227 et s.

(5) Temps du 24^e juillet 1913.

(6) Rapport Carnegie.

1897, en 1912 et en 1913, elles furent dépassées par l'Allemagne pendant la guerre de 1914-1919. En France, aussi bien qu'en Belgique, et d'une manière générale dans tous les pays qu'elles envahirent ou occupèrent, ses troupes se rendirent coupables, avec l'assentiment tacite et souvent même sous le commandement de leurs chefs, des méfaits les plus indignes à l'égard de civils inoffensifs. Les Allemands ont abattu à coups de feu ou à coups de sabre, parfois avec des raffinements de cruauté, les citoyens qu'ils trouvaient dans leurs demeures ou rencontraient sur les routes ou dans les champs ; et, dans cette œuvre de barbarie, ils ont mêlé toutes les classes de la société, s'en prenant tantôt à quelques individualités, tantôt à une partie ou même à la totalité des habitants d'une commune. C'est de préférence aux prêtres et aux êtres les plus faibles, aux vieillards, aux femmes et aux enfants, qu'ils firent subir les plus affreuses tortures. De nombreuses femmes furent outragées en présence de leur mari ou de leurs enfants, et fréquemment les viols ont été précédés de menaces de mort et suivis du meurtre de la victime. Sous les yeux de leurs parents des enfants furent fusillés, percés de coups de lance ou de baïonnette, brûlés vifs ou piétinés par des chevaux au galop auxquels ils sont attachés ; beaucoup furent mutilés (1). Les Allemands usèrent fréquemment, en 1914, d'un moyen particulièrement cruel, pour livrer à la mort les habitants des pays envahis : ils imposèrent à ceux-ci, sans distinction d'âge ni de sexe, l'obligation de marcher devant leurs troupes, les exposant ainsi au feu de leur propre armée (2). — Pendant leur retraite précipitée de 1918, en Belgique, les soldats de l'Allemagne, après avoir évacué Avelghem et Fromeries, bombardèrent ces localités avec des obus à gaz asphyxiants et lacrymogènes, ce qui amena la mort de 1,300 habitants dans la première et fit perdre la vie dans la seconde à plus de 300 civils (3). — Au surplus, les morts ne furent pas plus épargnés que les vivants : lorsqu'en février 1917 les troupes germaniques évacuèrent une partie de la France envahie, elles profanèrent de nombreux tombeaux (4). — C'est de la même façon que les Austro-Hongrois et les Bulgares procédèrent en Serbie et en Italie (5).

(1) Un officier français nous a dit avoir vu un petit Belge de 12 ans, Joseph Marchand, de Onris, près de Louvain, recueilli par un régiment américain, dont le père et la mère avaient été en 1914 tués sous ses yeux par les Allemands qui leur avaient coupé le cou après les avoir attachés à un poteau, et qui lui-même n'avait plus à la main gauche que des doigts hachés par un coup de sabre.

(2) Sur tous ces points, V. les rapports des Commissions d'enquête belge, française et britannique. — V. aussi Paul Fauchille, R. D. I. P., t. XXII, pp. 297-342 ; Maccas, *op. cit.*, pp. 135 et s., 153 et s., 184 et s. ; Maïller, *op. cit.*, pp. 90 et s. ; Nothomb, *op. cit.*, pp. 41 et s.

(3) Le Temps du 29 décembre 1918, p. 2.

(4) V. Paul Fauchille, *L'évacuation des territoires occupés par l'Allemagne dans le Nord de la France, février-mars 1917*, p. 40.

(5) V. Reiss, *Comment les Austro-Hongrois ont fait la guerre en Serbie*, pp. 16 et s. — Note du gouvernement royal de Serbie sur la conduite des autorités ennemies à l'égard de la population de la Serbie occupée, p. 31. — Catellani, *L'Italie*

— Les convictions religieuses des populations envahies furent également l'objet d'atteintes sérieuses. Le chef de l'Église belge, le cardinal Mercier, archevêque de Malines, fut, par les Allemands, consigné durant plusieurs mois dans son palais et mis dans l'impossibilité de communiquer avec son clergé et de remplir sa mission épiscopale. En Serbie, les autorités bulgares déportèrent les prêtres serbes et les remplacèrent par des prêtres bulgares qui sont schismatiques (1).

1143. — Le belligérant ennemi n'a pas le droit de contraindre des personnes inoffensives à accompagner ses convois pour les protéger contre les attaques de leurs compatriotes. — Il ne peut, notamment, les obliger à circuler sur les chemins de fer afin que leur présence, et par suite la crainte de leur nuire, arrête les tentatives de déraillement et de destruction des voies ferrées. — Les Allemands, pendant la guerre de 1870, ont eu continuellement recours à cet attentat odieux contre des citoyens paisibles, depuis le 18 octobre 1870 jusqu'au mois de mars 1871. Les gendarmes conduisaient sur la locomotive les citoyens désignés par le commandant allemand. La mesure fut appliquée dans un grand nombre de villes et la quantité des otages ainsi requis fut considérable. Cette mesure inique, qui tend à faire retomber sur des innocents les conséquences du fait d'autrui, n'avait d'autre but que d'intimider les populations ; elle fut blâmée même par des auteurs allemands (Bluntschli, *op. cit.*, art. 600, note 2 ; Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 129, note 3, V. Ott sur Klüber, *op. cit.*, § 247, note c). — Le belligérant ne peut pas davantage, ainsi que nous l'avons dit (n° 1142), faire marcher au combat, devant ses troupes, les habitants des pays envahis, mettant ainsi les soldats de leur propre armée, contre lesquels elles luttent, dans la pénible alternative de tirer sur eux ou de se laisser tuer sans se défendre. Les Allemands firent usage de ce moyen à maintes reprises, pendant la guerre de 1914 : ce furent de préférence des femmes, des enfants et des ecclésiastiques qu'ils placèrent au devant de leurs forces armées : ainsi, le 27 août 1914, lorsqu'ils firent irruption dans Saint-Dié, ils contraignirent l'évêque de la ville, Mgr Foucault, à marcher en tête de leurs troupes sous le feu des canons français (2). C'est un procédé qu'ils avaient déjà employé en 1870 (3).

et l'Autriche en guerre, p. 97. — V. encore Rapport sur les dommages de guerre causés à la Serbie et au Monténégro, présenté à la Commission des réparations des dommages, 1919. — Rapport sur les dommages de guerre causés aux pays du royaume des Serbes, Croates et Slovènes qui faisaient partie de la monarchie austro-hongroise avant la guerre, présenté à la Commission des réparations des dommages, 1919. — Rapports et enquêtes de la Commission interalliée sur les violations du droit des gens commises en Macédoine orientale par les armées bulgares, 1919. — Relazioni preliminari sui risultati dell' inchiesta fino al 31 marzo 1919 (Commissione d'inchiesta sulle violazioni del diritto dei genti e delle norme di guerra e sul trattamento dei prigionieri di guerra, 1919.

(1) Note serbe, 1916, p. 87.

(2) V. les autorités citées n° 1141, note.

(3) « En Alsace, dit M. Mézières (*op. cit.*, p. 44), le soir même de la bataille

1144. — Les habitants ne peuvent pas être obligés de prendre part, sous une forme quelconque, à des opérations de guerre.

Ainsi l'envahisseur ou l'occupant ne peut ni lever parmi eux des recrues, ni les obliger à combattre, ni les conduire à la tranchée, ni les employer à des travaux d'attaque ou de défense, etc. (Manuel d'Oxford, 1880, art. 48, § 2. — Déclaration de Bruxelles, art. 36. — Règlement de la Haye de 1899, art. 44. — Règlement de la Haye de 1907, art. 23 et 44).

Les habitants ne peuvent être davantage contraints, par force ou par intimidation, à fournir des renseignements utiles à la guerre entreprise contre leur pays, à trahir des secrets, à donner la signification de certains signaux, etc. De tels actes sont défendus par les Règlements de la Haye (art. 44). Ils constituent le crime de trahison et sont réprimés par les législations de nombreux États. Cependant le Manuel allemand de 1902 (p. 110) les autorise.

En 1870, lors du siège de Strasbourg, le général allemand von Werder mit en réquisition les habitants de cette ville pour travailler aux ouvrages du siège, exposant ainsi les canonniers de la place à tirer sur leurs propres compatriotes en même temps que sur l'ennemi (1).

Pendant la guerre de 1914, dans la Serbie occupée, les Bulgares recrutèrent pour l'armée les hommes reconnus aptes au service militaire et emmenèrent de force les habitants pour exécuter des travaux sur les routes et les voies ferrées. L'Autriche-Hongrie a, dans ce pays, exigé par la force des souscriptions à ses emprunts de guerre (2). — Les Allemands, dans la même guerre, imposèrent aux habitants des territoires envahis ou occupés, à peine de prison ou de déportation, des services en rapport avec les opérations de guerre ou impliquant une participation directe aux hostilités, comme la construction et l'aménagement des tranchées, la fabrication de munitions dans les usines, la confection du fil de fer barbelé, l'établissement de sacs à terre, le service des chemins de fer, etc. (3).

1145. — Il est interdit d'exiger des habitants aucun serment d'obéissance, même en territoire occupé, car, d'une part, les habitants demeurent liés au pouvoir souverain de leur État par les mêmes obligations qu'avant la guerre, et, d'autre part, l'occupation n'a qu'un caractère provisoire et ne confère pas la souveraineté à l'ennemi (Déclaration de Bruxelles de 1874, art. 37. — Manuel d'Oxford, 1880.

de Reischaffen, des fuyards annonçaient aux paysans terrifiés que les Prussiens emmenaient avec eux tous les hommes valides et les forçaient à marcher au premier rang de leur armée contre les troupes françaises ».

(1) Mézières, *op. cit.*, pp. 60-61.

(2) Note du gouvernement serbe, pp. 35 et 81.

(3) Rapports des Commissions d'enquête belge (7^e, 18^e et 19^e rapports). — Livre blanc français sur les événements de Lille, pp. 123 et s. — Maillet, *op. cit.*, pp. 22 et s.

art. 47. — Règlements de la Haye, art. 45. — Ott sur Küber, *op. cit.*, § 247, note c. — *Contra* : Instruct. améric., art. 26).

Lors des guerres balkaniques, le premier acte des armées grecque et serbe, en occupant les territoires turcs, fut d'obliger la population à leur « prêter serment » et à se reconnaître grecque ou serbe (1).

1146. — Le respect de la liberté individuelle, en tant qu'elle demeure inoffensive, et celui des droits de la famille sont des règles qui s'imposent au belligérant en territoire envahi ou en territoire occupé.

Les Allemands n'en ont tenu nul compte pendant la grande guerre. Ce fut de leur part, dès le début de la lutte, un système d'arrêter, sans un prétexte ou sans une raison, un grand nombre d'individus, des familles entières et même toute la population de hameaux ou de villages, qu'ils enfermaient sur place, sans air, sans décence et sans nourriture, dans des églises, des hangars ou des étables, ou qu'ils emmenaient et internaient en Allemagne dans d'affreuses conditions d'hygiène, de brutalité et de cruauté : presque toujours les hommes furent séparés des femmes et les familles se trouvèrent ainsi désorganisées. — L'usage des déportations en masse vers l'Allemagne ou d'autres régions des pays envahis ou occupés, plus rapprochées du front de bataille, n'alla jamais qu'en s'accroissant, bien qu'elles fussent condamnées même par le Manuel allemand de 1902 sur les lois de la guerre (2). En 1916, ce fut, le 12 mai, dans le Nord de la France, à Lille, Roubaix et Tourcoing, l'enlèvement *manu militari*, avec la protection de mitrailleuses, d'environ 25,000 jeunes filles de 16 à 20 ans, jeunes femmes et hommes jusqu'à cinquante-cinq ans, sans distinction de condition sociale, et, à partir du mois d'octobre, en Belgique, non plus seulement, comme en 1914, en quelques endroits, mais sur toute la surface du pays, la levée d'environ 125,000 hommes. L'Allemagne voulait de la sorte se procurer des bras pour dégager ses soldats de leur besogne civile et leur permettre d'aller prendre place au front. Aussi les déportés furent-ils soumis à un travail *forcé* : les hommes furent employés à la culture, à la réfection des routes, à la fabrication des munitions, aux tranchées ; les femmes furent chargées de faire la cuisine et la lessive des soldats et de remplacer les ordonnances des officiers. Le régime, auquel on les soumit dans les camps ou dans les établissements où on les logea, fut lamentable : l'affamement et la torture ont été le système pratiqué à leur égard. A côté des militaires prisonniers de guerre, il y eut ainsi, au mépris du droit des gens, du fait de l'Allemagne, — et aussi de ses alliés, car des mesures analogues ont été prises par eux, — des *prisonniers civils*, soumis à un même traitement, qui en fait fut d'ailleurs un traitement barbare (3). — Les Allemands pratiquèrent également

(1) Rapport de la Commission d'enquête Carnegie, p. 228.

(2) 2^e édition Carpentier, pp. 103-104.

(3) Sur le régime qui fut appliqué aux prisonniers civils, V. le Bulletin inter-

en Serbie, en 1916, la déportation des femmes, des adultes et des enfants. Les Bulgares firent de même. Les déportés furent fréquemment maltraités à tel point que la mort s'en suivit (1). La Bulgarie, en Macédoine orientale, contrée qu'elle convoitait, a poursuivi comme but la suppression des populations orthodoxes helléniques par un double moyen : en les affamant par la destruction ou l'enlèvement des richesses du pays, et en les déportant en masse en territoire bulgare où elles furent astreintes aux travaux les plus durs et aux traitements les plus cruels (2).

Ce fut parfois en les décorant du nom d'*otages*, que les habitants des pays envahis ou occupés furent arrêtés ou emmenés en captivité. Envisagée sous cet aspect, la pratique suivie était encore irrégulière. N'est-ce pas abuser de l'institution même des otages que de proclamer tels un nombre aussi considérable de membres de la population civile (3) ?

1146¹. — Au surplus, l'institution des *otages* est-elle en soi une institution légitime ? L'envahisseur ou l'occupant peut-il, pour obtenir l'exécution de ses ordres, pour s'assurer de la bonne conduite des habitants, s'emparer de la personne d'un ou de plusieurs citoyens et les retenir comme otages jusqu'à ce qu'il ait satisfaction ? On ne doit pas l'admettre. — La prise des otages est un de ces restes de barbarie de nos ancêtres, dit Pinheiro-Ferreira, qu'il faut stigmatiser. — Tout d'abord, elle rend responsables et fait souffrir des habitants pacifiques et inoffensifs, qui doivent rester en dehors de la guerre, pour des actes qui leur sont complètement étrangers, et même, le plus souvent, pour les conséquences possibles de faits qui ne sont pas encore réalisés, dont on redoute seulement l'existence. Elle est, d'autre part, d'une efficacité douteuse : la crainte de compromettre les biens et l'existence d'autrui peut-elle arrêter les hommes que l'exaspération du patriotisme pousse à des actes qui exposent leurs propres personnes et leurs propres biens ? Les textes conventionnels qui au XIX^e et au XX^e siècles ont fixé les lois de la guerre ne semblent pas autoriser l'usage des otages : les articles 46 et 50 des Règlements de la Haye,

national des Sociétés de la Croix-Rouge, années 1914-1918 — V. encore Henriette Célarié, *Les otages civils dans les camps de représailles*, Revue des Deux-Mondes du 1^{er} janvier 1919. — Sur les « prisonniers civils », V. le rapport précité du député français M. Gratiou Candace.

(1) Note Serbe, 1916, p. 179.

(2) V. rapport de la Commission d'enquête interalliée (Belgique, France, Grande-Bretagne, Serbie et Grèce) en Macédoine orientale (11 février-21 avril 1919), publié en juillet 1919. Comp. Le Temps du 25 juillet 1919, p. 2.

(3) Sur la question des déportations de civils, V. les rapports des Commissions d'enquête belge et française. — V. aussi Basdevant, *Les déportations du Nord de la France et de la Belgique en vue du travail forcé et le droit international*, 1907. — Passelecq, *Les déportations belges à la lumière des documents allemands*, 1917. — Van den Heuvel, *De la déportation des Belges en Allemagne*, R. D. I. P., t. XXIV, p. 261. — V. également le Livre blanc français sur les événements de Lille, 1916. — V. aussi Hill, A. J., 1917, p. 133.

en imposant le respect de la vie et de la propriété des individus et en interdisant les peines collectives contre les populations à raison de faits individuels, l'ont indirectement condamné.

Mais il faut reconnaître qu'en fait la prise d'otages a été fréquemment employée par les Etats. — Les Allemands l'ont pratiquée à maintes reprises pendant la guerre de 1870-1871 et les Anglais ont agi de même en 1900 lors de leur conflit avec les Boërs (proclamation de Lord Roberts du 19 juin 1900). — Dans la grande guerre de 1914, l'Allemagne et ses alliés en ont fait la plus large application. A cet égard, le droit international fut spécialement violé par l'Allemagne en 1918, quand, refoulées par les armées alliées victorieuses, ses soldats durent évacuer le Nord et le Nord-Est de la France : en quittant les localités abandonnées, les Allemands emmenèrent avec eux un grand nombre de leurs habitants comme « otages » ; ici, il s'agissait, non plus d'otages pouvant servir de garantie à une troupe qui occupe une ville, mais de prisonniers qu'on veut garder afin d'exercer une pression et un véritable chantage sur les gouvernements adverses. — La pratique des otages de guerre est également en vigueur dans l'armée française, car l'article 2, n° 2 du Règlement français du 21 mars 1893 sur les prisonniers de guerre déclare considérer comme tels les « otages » ; mais, d'après le Manuel sur les lois de la guerre continentale, publié en 1913 par M. Jacomet, sous la direction de l'Etat-major, elle ne doit être permise qu'exceptionnellement, dans des cas de « nécessité absolue » (p. 75) (1).

1147. — Le respect de la liberté des personnes comporte, toutefois, en pratique, des exceptions forcées, exceptions que la science doit admettre, parce qu'elles sont commandées, imposées par les exigences de la situation, par la force même des choses.

D'après les lois actuelles de la guerre, les habitants peuvent être non seulement astreints à des *contributions en argent*, mais encore à des *réquisitions* d'objets en nature ou à des *prestations personnelles*. V. Règlements de la Haye, art. 49, 51 et 52.

1148. — Les habitants, notamment, peuvent être requis par l'ennemi de transporter, avec leurs chevaux et leurs voitures, des fournitures nécessaires à l'armée, des blessés, des prisonniers, des troupes. — Fort utiles à l'ennemi qui les réclame, ces services improvisés ne constituent pas une participation directe et immédiate aux opérations de guerre. Ils les facilitent cependant et la coopération indirecte ne saurait être niée : mais l'habitant agit sous une contrainte de nature à paralyser toute résistance et le belligérant trouve dans les mouvements imposés par les opérations militaires la justification de la contrainte qu'il exerce. — Mais les convoyeurs ne doivent pas être amenés sur le champ de bataille et exposés aux dangers du combat.

(1) V. Breton, *Des non belligérants : leurs droits, leurs devoirs ; la question des otages*, 1904. — Vassaux, *Prisonniers de guerre et otages*, 1890.

1149. — Des routes ont été défoncées, des ponts détruits ; l'ennemi, qui ne peut les rétablir par les moyens dont il dispose, peut forcer les habitants à accomplir ce travail sous forme de corvée. — Mais il ne pourrait, sans violer une des règles ci-dessus posées, faire concourir la population à la *construction d'une route nouvelle d'intérêt purement stratégique* (Manuel d'Oxford, 1880, art. 48. — Déclaration de Bruxelles, art. 38).

1150. — La pratique admet enfin que l'envahisseur, ignorant les routes qu'il doit suivre, exige des habitants qu'ils lui servent de *guides*. Mesure cruelle. Celui qui guide l'armée d'invasion commet un acte plus nuisible à sa patrie que s'il combattait dans les rangs ennemis. — Mais nul belligérant ne renoncera à se prévaloir d'un usage depuis longtemps établi par la pratique.

Deux sortes de guides : 1° celui qui s'offre librement à l'armée ennemie : celui-ci est un traître et doit être puni comme tel ; 2° celui qui est contraint par la force à conduire les troupes ennemies : celui-là ne peut être puni par les tribunaux de son pays puisqu'il n'a cédé qu'à la nécessité.

Le Manuel français à l'usage des officiers dit : « Cette faculté, on ne saurait le nier, est peu conciliable avec le respect dû aux personnes ; aussi doit-on la considérer comme une exception au principe général, exception à laquelle il ne faut pas recourir sans absolue nécessité. Il est évident, en effet, que la personne obligée de guider ou de faciliter les expéditions de l'ennemi se trouve cruellement atteinte dans son patriotisme » (édit. de 1884, p. 110).

En cas de trahison de la part des guides, l'usage est de les condamner à mort. Cette sévérité s'explique par les dangers auxquels se trouvent exposées les troupes induites en erreur sur la route à suivre : mais elle ne doit s'appliquer qu'au guide qui a agi dans une intention coupable démontrée, et non à celui qui s'est lui-même trompé sur le chemin à suivre. Les conseils de guerre doivent être circonspects (Instruct. améric., art. 93 à 97) (1).

A la conférence de la Haye de 1907 on a implicitement condamné la pratique des guides. Servir de guide à l'ennemi, cela revient en réalité à lui donner des renseignements sur les moyens de défense de son adversaire ; or l'article 44 défend à un belligérant d'obliger la population d'un territoire occupé à fournir de semblables renseignements. De plus, lors de la discussion de l'article 23 qui interdisait à un belligérant de forcer les nationaux de la partie adverse à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre leur pays, l'Autriche-Hongrie avait proposé d'insérer dans cet article, après les mots « prendre part », les mots « comme combattants », ce qui impliquait la possibilité de forcer les nationaux à servir autrement que comme combattants,

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 634 à 636. — Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2120. — Dudley-Field, *op. cit.*, art. 769 et 770. ✓

même au détriment de leur pays, donc en qualité de guides. Mais cette proposition de l'Autriche-Hongrie a été repoussée par la conférence (1).

1151. — Si l'ennemi a le droit d'exiger ainsi des habitants certaines prestations personnelles, on doit admettre que ce droit devra avoir une sanction, en cas de refus de la part des habitants. Quelle sera-t-elle ? Elle dépendra des circonstances de fait : mais elle devra être en rapport avec l'importance de la prestation refusée et n'être jamais inspirée par l'esprit de vengeance, d'intimidation ou de cruauté. — « Il faut hautement désapprouver des réquisitions dans le genre de celle du préfet allemand à Nancy, le comte Renard, qui, en janvier 1871, demanda 500 ouvriers pour rétablir un pont détruit par les francs-tireurs (à *Fontenoy*), menaçant d'en faire fusiller un certain nombre, si ces ouvriers ne se présentaient pas : menace qui du reste ne fut pas exécutée » (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 131, note 4) (2). — Il faut également blâmer l'ordre que, le 20 octobre 1870, le colonel von Khalden donna à la commune de Vendeuil (Aisne) de rétablir sur l'Oise et sur la Sambre des ponts rompus, sous peine d'une amende de 2,000 francs et d'autres représailles militaires, comme *l'emprisonnement et le fusillement des principaux habitants* (3).

1152. — L'insurrection, le soulèvement contre l'envahisseur ou l'occupant n'est-il pas un devoir envers la patrie ? Quel traitement l'ennemi pourra-t-il infliger aux habitants insurgés contre lui ? — La question est délicate. Elle divise les auteurs.

La conférence de Bruxelles, en 1874, n'a pu arriver à la résoudre. Les articles 45 et 46 du projet soumis à cette conférence étaient ainsi conçus : « Art. 45. La population d'une localité qui n'est pas encore occupée par l'ennemi et qui prend les armes pour la défense de la patrie, doit être envisagée comme partie belligérante, et si elle est faite prisonnière, elle doit être considérée comme prisonnière de guerre. — Art. 46. Les individus faisant partie de la population d'un pays dans lequel le pouvoir de l'ennemi est déjà établi, et qui se soulèvent contre lui les armes à la main, peuvent être déférés à la justice et ne sont pas considérés comme prisonniers de guerre ». On distinguait ainsi entre le cas où le territoire est simplement envahi et celui où il est occupé par l'ennemi, c'est-à-dire soumis à son pouvoir de fait : la levée en masse de la population était reconnue dans le premier cas légitime, mais déclarée dans le second irrégulière : dans le premier cas les individus qui se soulèvent sont des belligérants et on les traite en prisonniers de guerre, mais dans le second ils sont déférés à la

(1) L'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, le Japon, le Monténégro, la Russie ont fait des réserves sur l'article 44.

(2) Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2065. — Ott sur Klüber, *op. cit.*, § 247. — Guelle, *Précis*, t. II, p. 45.

(3) Lavisse, *Les Allemands dans le Nord*, Revue des Deux-Mondes, 1^{er} septembre 1871.

justice de l'ennemi et sont susceptibles d'une condamnation à mort. — La Belgique, les Pays-Bas et la Suisse protestèrent énergiquement contre l'interdiction de la levée en masse en territoire occupé. — Finalement, on décida de supprimer l'article 46 relatif au cas d'occupation, et, en passant ce cas sous silence, de n'envisager dans la convention que l'hypothèse de la résistance en territoire simplement envahi. L'article 45 fut donc seul maintenu, et on ne l'adopta qu'en lui donnant une rédaction nouvelle : l'article 10 de la déclaration fut formulé en ces termes : « La population d'un territoire non occupé qui, à l'approche de l'ennemi, prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion sans avoir eu le temps de s'organiser conformément à l'article 9, sera considérée comme belligérante si elle respecte les lois et coutumes de la guerre (1).

La question fut reprise à la Haye en 1899. Le projet déposé à la première conférence de la Paix contenait un article 2 qui reproduisait textuellement l'article 10 de la déclaration de Bruxelles : « La population d'un territoire *non occupé*, qui, à l'approche de l'ennemi, prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion, sans avoir eu le temps de s'organiser conformément à l'article 1^{er}, sera considérée comme belligérante si elle respecte les lois et coutumes de la guerre ». Mais il sembla à certains délégués, notamment à ceux de la Belgique, de la Suisse et des Pays-Bas, que de cette disposition on pourrait déduire qu'*a contrario* la même situation ne serait pas faite à la population d'un territoire qui est *occupé* : la répression de la révolte par l'occupant deviendrait alors légitime. Ils formulèrent donc des objections au sujet de son adoption et soulevèrent, comme en 1874, la question du droit pour la population d'un territoire occupé de résister à l'ennemi. L'accord ne put se faire qu'à la suite d'une déclaration de M. de Martens, qui, votée par la conférence et considérée comme un « acte officiel » de celle-ci, fut insérée dans le préambule de la convention. Cette déclaration disposait ainsi qu'il suit : « Dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre les nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique : c'est dans ce sens que doivent s'entendre notamment les articles 1 et 2 du Règlement adopté ». — Si on prévoyait expressément, pour l'autoriser sous certaines conditions, la levée en masse en pays envahi, on décidait ainsi de ne point régler la question du soulèvement en territoire occupé « en la laissant sous la sauvegarde et l'empire du droit des gens » (2).

(1) Comp. protocole n° 14 de la conférence de Bruxelles, séance du 18 août 1874.

(2) V. spécialement les discours du délégué de la Belgique, M. Beernaert, aux séances de la 2^e sous-commission de la 2^e commission des 6 et 20 juin 1899, Actes de la conférence de 1899, nouvelle édition, 3^e partie, pp. 88 et 120.

La Suisse, à la différence de la Belgique et des Pays-Bas, ne crut pas cependant, malgré cette déclaration, devoir signer la convention sur les lois et coutumes de la guerre sur terre (1).

C'est une solution semblable qu'a consacrée en 1907 le Règlement de la seconde Conférence de la Haye. Ce règlement, en effet, renferme un article 2 analogue à celui de l'accord de 1899 et le préambule de la IV^e convention dont il est l'annexe contient une déclaration identique. Mais, cette fois, la Suisse a signé et ratifié.

Le Manuel d'Oxford, 1880, considère comme faisant partie de la force armée belligérante, donc comme susceptibles simplement du traitement des prisonniers de guerre, les habitants du territoire *non occupé* qui, à l'approche de l'ennemi, prennent les armes spontanément et ouvertement pour combattre les troupes d'invasion, même s'ils n'ont pas eu le temps de s'organiser (art. 2, 4^o). Mais il déclare que les habitants qui commettent des actes hostiles contre l'occupant sont punissables (art. 47). Et, d'après l'article 85 des Instructions américaines : « Sont considérés comme rebelles les individus qui, dans un territoire occupé ou conquis par une armée, se révoltent contre elle ou contre les autorités qui y sont établies. S'ils sont pris, ils sont passibles de la peine de mort, qu'ils se soient révoltés isolément ou en bandes plus ou moins considérables, et qu'ils aient été poussés ou non à cette révolte par leur propre gouvernement. Ils ne sont pas prisonniers, et ne devront point être traités comme tels même s'ils sont découverts et arrêtés avant que leur conspiration en soit arrivée à la révolte ouverte ou aux violences armées ».

1153. — Le commandant Guelle a examiné la question du soulèvement contre l'occupant au double point de vue du vaincu et du vainqueur. — Assurément la guerre ne saurait donner naissance à des obligations permanentes. Le vaincu conserve indéfiniment le droit de profiter des circonstances pour secouer le joug de l'ennemi. — Mais, d'autre part, il est évident que si les habitants cessent d'être inoffensifs et d'observer les coutumes de la guerre, qui leur commandent de s'abstenir vis-à-vis de l'occupant de tout acte d'hostilité, ils donnent à ce dernier le droit d'user de répression. Et comme il doit, à tout prix, assurer le salut de ses troupes et empêcher le retour d'actes offensifs de la part des habitants, il reste seul juge des nécessités de la situation et des limites dans lesquelles il doit poursuivre l'application rigoureuse des lois martiales sur les personnes des habitants insurgés (2).

Si le respect de l'existence et de la liberté des habitants paisibles est imposé à l'ennemi dans le territoire de l'autre belligérant, de leur

(1) V. Renault, *La convention de la Haye du 29 juillet 1899 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et l'attitude de la Suisse*, R. D. I. P., t. VIII, p. 5.

(2) Guelle, *Précis des lois de la guerre*, t. II, p. 67. — V. aussi Féraud-Giraud, *op. cit.*, p. 16. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 643. — Heffter, *op. cit.*, § 126, IV. — Funck-Brentano et Sorel, *Précis*, pp. 282 et 286.

côté les habitants doivent respecter le pouvoir de fait exercé par l'occupant.

Ils doivent obéir aux ordres de l'occupant. Ce n'est pas que l'occupant ait brisé les liens qui les unissaient à la patrie : soumis au vainqueur, ils ne sont pas ses sujets. S'il est le maître, il est aussi l'ennemi. — L'obéissance aux ordres du vainqueur, la soumission devant ses exigences doivent être forcées et non volontaires.

1154. — La coutume internationale qualifie de *trahison* certaines infractions commises sur le territoire occupé, par les habitants mêmes de ce territoire, au préjudice des envahisseurs. — En entrant en pays ennemi, l'occupant est naturellement amené à prendre les mesures nécessaires à la sécurité de son armée et aux opérations militaires. Un de ses droits incontestables, en même temps que devoir envers lui-même, est d'empêcher les habitants de donner aux autorités légales des renseignements sur ses propres forces et sur les mouvements de ses troupes. — La prohibition résulte si impérieusement de la nature des choses qu'elle n'a pas besoin d'être expressément formulée. — Par le fait même de la situation où il se trouve placé, chaque habitant doit savoir et comprendre qu'il s'expose à être puni, s'il commet sciemment quelque acte nuisible à l'occupant. — Le cas échéant, il agit à ses périls et risques.

Peu importe le mobile qui le dirige, qu'il agisse par patriotisme ou pour toute autre cause ; peu importe que les renseignements qu'il a communiqués lui soient parvenus par l'effet du hasard, par la faute des intéressés ou qu'il les ait sollicités, qu'ils aient été confiés à sa bonne foi ; ces circonstances devront être prises en considération dans l'application de la peine, circonstances aggravantes ou atténuantes, mais l'habitant est toujours passible d'une peine ; car le danger est le même, dans tous les cas, pour l'armée envahissante. Pour l'envahisseur, il y a perfidie dès qu'une personne, traitée et respectée comme non combattante, abuse de sa situation pour seconder clandestinement les hostilités poursuivies par son gouvernement.

En droit, le fait seul de transmettre à l'adversaire des avis contraires aux intérêts de l'occupant est punissable comme trahison envers lui.

L'habitant, incriminé de trahison, ne doit pas être puni sans jugement préalable, il est justiciable des conseils de guerre.

En règle générale, la peine de la trahison est la mort. Cette peine peut être abaissée, en cas de circonstances atténuantes. La pénalité, est, du reste, déterminée par les lois particulières des divers Etats, et, en cette matière, c'est la loi de l'occupant qui est applicable (Code de justice milit. franç., art. 63, 64, 205 et s. — Instruct. améric., art. 90 à 92. — Manuel français à l'usage des officiers de l'armée de terre, ch. II, § II, p. 35. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 631 et 632, et notes) (1).

(1) Comp. Oppenheim, *On war treason*, 1917.

1154¹. — D'après les articles 50 des Règlements de la Haye de 1899 et de 1907, « aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne pourra être édictée contre les populations à raison de faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables ». Ces articles, toutefois, n'empêchent point les représailles. — Parmi les premières applications qui furent faites des peines collectives il faut signaler la déclaration que fit Bonaparte, lors de l'occupation de la Lombardie en 1796, que toute commune où l'on trouverait des armes à feu devrait payer une amende égale au tiers de son revenu. — En 1870, les Allemands ont souvent rendu les communes responsables des faits commis sur leur territoire ou par des individus présumés originaires de ces communes. — Pendant la guerre Sud-africaine, les Anglais infligèrent fréquemment des peines collectives aux habitants des Républiques du Transvaal et de l'Orange (Despagnet, R. D. I. P., t. VIII, p. 628). — En 1904, lors de la guerre russo-japonaise, les Russes et aussi les Japonais placèrent en Mandchourie des affiches menaçant d'incendier le pays et de massacrer les habitants si les lignes télégraphiques étaient coupées (Ariga, *La guerre russo-japonaise*, p. 388). — Il ne semble pas qu'on ait eu recours aux peines collectives dans les guerres sino-japonaise, hispano-américaine et italo-turque. — Lors de la guerre de 1914, il a été fait au contraire des peines collectives un véritable abus par les Empires centraux. Amendes et contributions excessives, destructions impitoyables, exodes forcés et tueries barbares : tel fut le système toujours suivi par les Allemands quand ils eurent à réprimer des actes individuels. « Les innocents doivent souffrir avec les coupables » : c'est la formule dont se servirent le lieutenant général von Nieber et le général von Bissing dans des proclamations adressées aux Belges aux mois d'août et de septembre 1914 ; c'est celle que les commandants allemands appliquèrent partout. Non seulement des communes entières furent punies pour le fait d'un de leurs habitants, mais les Allemands infligèrent encore des châtiments aux communes « dans les environs desquelles des attaques avaient eu lieu » ou « les plus rapprochées de l'endroit où des faits répréhensibles s'étaient passés, qu'elles en soient complices ou non » (proclamations du gouverneur général de la Belgique von der Goltz des 25 septembre et 5 octobre 1914) (1).

(1) V. les rapports des Commissions d'enquête belge et française. — V. sur la guerre de 1914, Garner, *Community fines and collective responsibility*, A. J., 1917, pp. 511-537 ; Saint-Yves, *Les responsabilités de l'Allemagne dans la guerre de 1914* ; Van den Heuvel, *De la déportation des Belges en Allemagne*, R. D. I. P., t. XXIV, p. 261. — La doctrine allemande a été plus ou moins défendue par Meurer, *Die völkerrechtliche Stellung der vom Feind besetzten Gebiete*, 1915 ; et *Das Kriegsrecht der zweiter Haager Konferenz* ; Stier-Somlo, *Zeitschrift für Völkerrecht*, 1914, pp. 581-608 ; Strupp, *Das internationale Landkriegsrecht*, 1914 ; Walter Bloem *Kölnische Zeitung* du 10 juillet 1915 ; Wehberg, *Capture in war* (trad. anglaise) ; Zorn, *Das Kriegsrecht zu Land*.

La Commission des responsabilités de la conférence de la Paix de Paris de

CHAPITRE V

DROITS D'UN BELLIGÉRANT CONTRE L'ÉTAT ENNEMI ET SUR LE TERRITOIRE ENNEMI (1)

1155. — Le but direct et immédiat des opérations de guerre est d'établir la supériorité du plus fort des Etats en lutte. La guerre prend fin, quand l'Etat le plus faible subit, accepte les conditions dictées

1919, après avoir déclaré que « la guerre a été menée par les Empires centraux et par leurs alliés, la Turquie et la Bulgarie, selon des méthodes barbares ou illégitimes, en violation des lois et coutumes établies de la guerre et des principes élémentaires de l'humanité », a dressé, dans un rapport, la liste suivante des diverses infractions commises par eux, cette liste ne devant pas d'ailleurs être considérée comme complète : 1° meurtres et massacres ; terrorisme systématique ; 2° mise à mort d'otages ; 3° tortures infligées aux civils ; 4° famine imposée aux civils ; 5° viols ; 6° enlèvement forcé de jeunes filles et de femmes pour les contraindre à la prostitution ; 7° déportation de civils ; 8° internement de civils dans des conditions inhumaines ; 9° travail forcé des civils ou autres se rapportant aux opérations militaires de l'ennemi ; 10° usurpation des droits souverains de l'Etat pendant l'occupation militaire ; 11° enrôlement obligatoire des soldats pris parmi les habitants des territoires occupés ; 12° tentatives faites pour dénationaliser les habitants des territoires occupés ; 13° pillage ; 14° confiscation de la propriété ; 15° imposition de contributions et réquisitions illégitimes ou exorbitantes ; 16° dépréciation du système monétaire et émission de fausse monnaie ; 17° peines collectives ; 18° destruction et dévastation de propriété sans raison ; 19° bombardement intentionnel de places sans défense ; 20° destruction sans raison d'édifices, de monuments historiques et d'édifices consacrés aux cultes, à la charité et à l'instruction ; 21° destruction de navires marchands et de navires de passagers sans avertissement et sans précaution pour la sécurité des équipages et des passagers ; 22° destruction de barques de pêche et de navires de secours ; 23° bombardement intentionnel d'hôpitaux ; 24° attaque et destruction de navires-hôpitaux ; 25° violation d'autres règles se rapportant à la Croix-Rouge ; 26° emploi de gaz délétères et asphyxiants ; 27° emploi de balles explosives ou expansives et autres armes inhumaines ; 28° ordres de ne pas faire quartier ; 29° mauvais traitements infligés aux blessés et aux prisonniers de guerre ; 30° emploi des prisonniers de guerre à des travaux non autorisés ; 31° emploi abusif du drapeau blanc ; 32° empoisonnement des puits.

(1) V. Bernler, *De l'occupation militaire en temps de guerre*, 1884. — Bray, *De l'occupation militaire en temps de guerre, ses effets sur les personnes et sur l'administration de la justice*, 1891. — Charleville, *La validité juridique des actes de l'occupant en pays occupé*, 1902. — Coll, *L'occupation du temps de guerre*, 1914. — Conner, *The development of belligerent occupation*, 1912. — Corsi, *L'occupazione militare in tempo di guerra e le relazioni internazionali che ne derivano*, 2^e édit., 1886. — Depambour, *Des effets de l'occupation en temps de guerre*, 1900. — Paul Fauchille, *Les Allemands en territoire occupé (février-mars 1917) : le droit et le fait ; simple comparaison*, R. D. I. P., t. XXIV, p. 316 ; *L'évacuation des territoires occupés par l'Allemagne dans le Nord de la France, février-mars 1917*, 1917. — Féraud-Giraud, *Occupation militaire*, 1881. — Hopkinson, *The treatment of civilians in occupied territories*, Société Grotius, t. II, p. 157. — Joly, *Des effets de l'occupation militaire dans la guerre continentale*, 1893. — Lameire, *Théorie et pratique de la conquête dans l'ancien droit. Les occupations militaires en Italie*,

par le plus fort. — Tout ce qui contribue à établir cette supériorité est conforme au but de la guerre. — Tout ce qui n'y contribue pas s'éloigne de ce but et devient inutile et interdit. — De là, la distinction logique et raisonnable des actes *nécessaires* et des actes *inutiles* : *nécessaires*, ceux qui tendent à détruire ou à annihiler le plus rapidement possible les forces de l'adversaire ; — *inutiles*, ceux qui prolongent la lutte ou l'ensanglantent, sans détruire les forces de l'ennemi. — La nécessité d'établir la supériorité du plus fort n'oblige pas à tuer tous les soldats de l'armée ennemie, ni à anéantir tous les objets qui constituent les forces militaires de l'Etat ennemi. Mettre les hommes hors d'état de continuer la guerre, rendre les objets impropres aux opérations, est suffisant pour atteindre le but.

Nous avons déjà constaté que le droit de la guerre est dominé par deux principes : celui de *nécessité* et celui d'*humanité*, principes qui se combinent et se pénètrent réciproquement pour la détermination des lois de la guerre. Leur combinaison, éclairée par l'entente exacte du but poursuivi, doit présider à toute étude des droits des belligérants (n° 1009).

en Espagne et dans l'île de Minorque, t. I, II, III et IV, 1902-1908. — Litta, *L'occupazione militare*, 1881. — Lœning, *L'administration du gouvernement général de l'Alsace durant la guerre de 1870-1871*, R. D. I., t. IV, p. 622, et t. V, p. 69. — Lorriot, *De la nature de l'occupation de guerre*, 1904. — Magoon, *Law of civil government under military occupation*, 2^e édit., 1900. — Marinoni, *Della natura giuridica dell' occupazione bellica*, 1911, et R. I., 1910, pp. 181 et 373. — Meurer, *Die völkerrechtliche Stellung der vom Feindbesetzten Gebiete*, 1915. — Nys, *L'occupation de guerre*, 1919. — Olivier, *De l'occupation d'un territoire ennemi d'après les résolutions de la Conférence de la Haye*, 1913. — Petit, *De l'administration de la justice en territoire occupé*, 1900. — Philaretos, *Occupatio bellica* (en grec), 1913. — Schmieden, *Die persönliche Stellung der Landbewohner im kriegerisch besetzten Gebiet nach modernem Völkerrecht*, 1916. — Comp. Délerot, *Versailles pendant l'occupation*, 1873. — Diancourt, *Les Allemands à Reims*, 1884. — Imbert, *La justice militaire dans les armées en état de guerre, en France et dans les principaux pays*, 1901. — Labbé, *Notes et documents relatifs à l'occupation allemande en 1870 dans le département de l'Eure et aux affaires départementales et communales*, 1906. — Loyer, *La police militaire en temps de paix et en temps de guerre*. — Le Roy, *Le Havre et la Seine-Inférieure pendant la guerre de 1870-1871*, 1887. — Maccas, *L'occupation de Salonique par les Grecs pendant la guerre des Balkans de 1912-1913*, R. D. I. P., t. XX, p. 207. — Mézières, *L'invasion en Lorraine et en Alsace*, Revue des Deux-Mondes, 1^{er} et 15 octobre 1870, 1^{er} janvier et 1^{er} mars 1871. — Mignard, *L'invasion allemande dans les provinces de Bourgogne et de Franche-Comté en 1870-1871*, 1875. — Oppenheim, *The legal relations between an occupying power and the inhabitants*, 1917, et Law quarterly Review, t. XXXIII (1917), p. 363. — Picavet, *Les Allemands à Amiens, août-septembre 1914*, 1914. — Ramon, *L'invasion en Picardie, 1870-1871*. — De Ruble, *L'armée et l'administration allemandes en Champagne*, 1872. — Taillefer, *La justice militaire en temps de paix et en temps de guerre*, 1894. — Waxel, *L'armée d'invasion et la population*, 1874. — Wehberg, *Das Beuterecht im Land und Seekriege*, 1909. — V. aussi Bertrand, *L'occupation allemande en Belgique (1914-1918)*, 1919. — Gille, Ooms et Delandsheere, *Cinquante mois d'occupation allemande en Belgique*, 3 vol., 1919. — Kirschen, *Devant les conseils de guerre allemands (en Belgique)*, 1919. — V. encore les publications citées au cours du chapitre.

L'attaque dirigée par les belligérants, l'un contre l'autre, ne s'applique pas exclusivement à leurs forces militaires. Elle peut atteindre aussi les autres forces de l'adversaire résultant de ses ressources financières, de son domaine mobilier ou immobilier, de l'organisation de ses diverses administrations, mais cette atteinte suppose que les armées de l'un des Etats belligérants ont *envahi et occupent* partie du territoire de l'autre Etat. — Quelle est la nature de cette occupation ? quels en sont les effets ? quels sont les droits qu'elle fait naître au profit de l'Etat envahisseur ?

SECTION I. — Nature de l'occupation du territoire ennemi

1156. — Avant le xix^e siècle, les publicistes et les hommes d'Etat adoptaient l'opinion que la prise de possession du territoire de l'un des belligérants par l'autre conférait à ce dernier le pouvoir d'en disposer librement. Les biens appartenant à l'ennemi étant considérés comme *res nullius*, leur acquisition immédiate par le seul fait de l'occupation matérielle paraissait admissible et justifié. — Les thèses de plusieurs auteurs sont néanmoins assez confuses et la terminologie par eux employée manque souvent de netteté et d'exactitude. Heffter (*op. cit.*, § 131, note 3) constate que plusieurs ont confondu la simple occupation avec la prise de possession définitive. Il ajoute que la pratique du xviii^e siècle a commis la même confusion et a fait découler de l'invasion des conséquences qui ne découlent que de la conquête définitive.

1157. — De nos jours, des principes plus exacts sont généralement admis. On ne confond plus l'invasion du territoire avec son acquisition réelle et définitive.

L'occupation par l'un des belligérants de partie du territoire de l'autre belligérant est un *pur fait*. — C'est un état de choses essentiellement provisoire, qui ne substitue pas légalement l'autorité du belligérant envahisseur à celle du belligérant envahi, mais donne seulement au premier le pouvoir et les moyens d'accomplir sur le territoire des actes utiles aux fins de la guerre. A la conclusion de la paix, cet état de fait disparaîtra, ou se transformera en un droit définitif de propriété.

L'invasion, totale ou partielle, d'un territoire ne peut pas avoir pour effet direct et immédiat de remplacer le gouvernement vaincu par le vainqueur, aussi longtemps que la lutte se continue. Elle apporte seulement un obstacle de fait à l'exercice de l'autorité du vaincu, à l'accomplissement de ses ordres. — « On ne saurait prétendre, dit Heffter, que la conquête opère de plein droit une subrogation du vainqueur dans les droits du gouvernement vaincu » (*op. cit.*, § 131). — Le Manuel français de droit international de l'armée de terre, édit. de 1884, déclare (p. 93) : « L'occupation est simplement un état de fait,

qui produit les conséquences d'un cas de force majeure ; l'occupant n'est pas substitué en droit au gouvernement légal ». « L'occupation, dit le nouveau Manuel français de 1913, rédigé par M. Jacomet, ne transfère aucun droit de souveraineté à l'occupant, mais seulement l'exercice de quelques-uns des droits de la souveraineté : l'exercice de ces droits découle du pouvoir de fait de l'occupant et se trouve légitimé par la nécessité de sauvegarder l'ordre public, indispensable aux habitants et à l'armée ennemie » (p. 69).

Ces principes ont été méconnus dans bien des guerres récentes. — Pendant la guerre de Sécession américaine, une proclamation du général Pope du 26 juillet 1862 considéra l'occupation comme une manière d'annexion (1). — Lors de la guerre franco-prussienne de 1870-1871, le comte Bismarck-Bohlen, gouverneur général de l'Alsace, déclara dans sa proclamation d'août 1870 : « Les événements de la guerre ayant amené l'occupation d'une partie du territoire français par les forces allemandes, ces territoires se trouvent par ce fait même soustraits à la souveraineté impériale, en lieu et place de laquelle est établie l'autorité des puissances allemandes ». — Il en fut de même lors de la guerre Sud-africaine de 1899-1900 tant de la part des Boërs dans leurs invasions des colonies anglaises que de la part des Anglais quand ils occupèrent les deux Républiques Sud-africaines (2). — Les Italiens n'ont pas non plus observé les règles de droit lors de leur guerre de 1911-1912 contre la Turquie (3) : le 5 novembre 1911, un mois après que ses troupes eurent débarqué en Tripolitaine et en Cyrénaïque, le gouvernement italien rendit un décret-loi, qu'il communiqua aux Etats étrangers, plaçant ces pays « sous la souveraineté pleine et entière du royaume d'Italie ». — En 1914-1919, alors que les Alliés respectèrent généralement la souveraineté des Etats dont ils envahirent les territoires, l'Allemagne et ses associés traitèrent en terrain conquis les régions qu'ils occupèrent (4). — Par des décrets du 28 novembre 1918 et du 3 janvier 1919, l'Italie a assimilé au territoire national les territoires austro-hongrois que

(1) Spaight, *War rights on land*, 1911, pp. 331 et s.

(2) V. R. D. I. P., t. VII, pp. 669 et 700.

(3) V. Anzilotti, *La formazione del regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale*, R. I., 1912, p. 11, note 2. V. aussi R. I., 1912, p. 140. — Coquet, R. D. I. P., t. XX, pp. 605 et s. — Fedozzi, *Il decreto d'annessione della Tripolitania e Cirenaica e gli effetti di esso per l'art. 311 del codice di procedura penale italiana*, Rivista di diritto e procedura penale, 1912, n° 1. — Marinoni, R. I., 1912, p. 490, et Rivista di diritto e procedura penale, 1912, n° 8. — Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2° série, t. XV, pp. 527 et s. — Schanzer, *L'acquisto delle colonie e il diritto pubblico italiano*, 1912, pp. 89 et s.

(4) V. une communication sur *Les usurpations de souveraineté dans la guerre actuelle*, faite par M. Mérignhac à l'Académie des sciences morales et politiques, le 19 juillet 1918, Compte rendu des séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, janvier 1919. — V. aussi Catellani, *L'Italie et l'Autriche en guerre*, pp. 95 et s., 109 et s.

l'article 3 de l'armistice du 3 novembre 1918 obligeait l'Autriche-Hongrie à évacuer et permettait aux forces des puissances alliées ou associées d'occuper ; dans le même sens, elle a déclaré que ne devait pas être considéré comme ennemi le territoire d'Alsace et de Lorraine dont l'armistice du 11 novembre 1918 a autorisé l'occupation.

1158. — L'Etat belligérant qui parvient à s'emparer du territoire ennemi, en tout ou en partie, a le choix entre plusieurs lignes de conduite.

Il peut laisser subsister les administrations existantes au moment de son invasion et maintenir le *statu quo*, en se bornant à retirer les avantages matériels de son occupation militaire.

Ou bien, et sans avoir l'intention arrêtée de soumettre d'une manière permanente et définitive le territoire envahi à sa domination, le vainqueur peut y instituer un gouvernement provisoire, destiné à servir ses intérêts pendant l'occupation, en exerçant *de facto* partie des droits et des attributions du pouvoir souverain. Le caractère et l'étendue des pouvoirs du gouvernement provisoire dépendent exclusivement du but que le vainqueur s'est proposé lors de son institution ; mais ses droits et ses devoirs sont aussi subordonnés à l'empire des lois de la guerre.

Ou bien l'occupant prend possession du territoire ennemi, avec l'intention arrêtée d'en faire la conquête définitive et d'en exclure à tout jamais le souverain trahi par la fortune. En ce cas, il établit encore une administration, qui se signalera par l'exercice des divers droits de souveraineté au nom du conquérant. C'est ce que fit l'Allemagne en 1870, après la conquête de l'Alsace qu'elle était résolue de garder. Ce cas a été également celui de l'Alsace et de la Lorraine par rapport à la France pendant la guerre de 1914-1919 : l'armistice du 11 novembre 1918 entre la France et l'Allemagne déclara que l'Alsace et la Lorraine et aussi les pays de la rive gauche du Rhin seraient soumis à l'occupation des troupes des Alliés et des Etats-Unis. On trouve des dispositions analogues dans les armistices de septembre, octobre et novembre 1918 imposés par les puissances alliées et associées à la Bulgarie, à la Turquie et à l'Autriche-Hongrie. — Mais, d'après l'opinion la plus généralement admise dans les temps modernes, la position du vainqueur se fonde, encore dans ce cas, uniquement sur le fait de la possession : elle se renferme, comme le dit Geffcken, dans les limites du pouvoir qu'il a d'exclure toute action d'autrui sur l'objet de la prise de possession (1).

1159. — Quelque intense que soit le désir de conserver les territoires occupés et de les annexer, « avec quelque certitude que l'ennemi puisse compter qu'il forcera son adversaire vaincu à consentir à la cession par un traité de paix, il n'a, jusqu'à la conclusion de la paix,

(1) Heffter-Geffcken, *op. cit.*, §§ 131, 185 et 186, et les notes.

ou l'anéantissement de son adversaire, d'autres droits que ceux qui découlent de sa possession » (1).

Tant que dure la guerre, l'envahisseur n'est pas *juridiquement* substitué au gouvernement légal, au gouvernement de l'Etat envahi. Il n'est pas le souverain du territoire. Ses pouvoirs sont limités aux nécessités de la guerre. Quand celles-ci sont respectées et satisfaites, l'envahisseur doit, pour le surplus, laisser en vigueur les lois et les usages établis. — Mais, à raison de sa détention de fait, il assume l'obligation de maintenir l'ordre, de ne pas entraver la vie sociale et de respecter les personnes. — D'autre part, l'occupant a le droit et le devoir envers lui-même de prendre toutes les mesures afférentes à sa propre sécurité, de ne pas admettre une résistance de la population, qui pourrait mettre en péril les avantages par lui obtenus (n^o 1152 et 1153).

1160. — Par suite, dès le début même de l'occupation du territoire envahi, s'impose la nécessité de faire leur part à chacune des deux législations différentes, la législation du pays envahi, la législation de l'Etat envahisseur. — Répartition toujours délicate et difficile en pratique. — Mais c'est ce concours inévitable, cette application parallèle de deux législations différentes, qui donne à l'*occupatio bellica* son caractère et sa singularité.

1161. — Les représentants des Etats, réunis à la conférence de Bruxelles en août 1874, examinèrent quand commencerait cet état de fait et quand il prendrait fin. — Des propositions diverses furent présentées au nom de l'Allemagne, de la Russie et d'autres puissances. La conférence opina pour une occupation effective. — L'article 1^{er} du projet dit : « Un territoire est considéré comme occupé, lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie. L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer ». — On rejeta la proposition du délégué allemand, M. de Volgts-Reitz, qui tendait à consacrer une occupation fictive. Une déclaration et un peloton commandé par un lieutenant auraient suffi, et l'armée envahissante eût pu continuer sa marche en avant, sans laisser derrière elle des forces suffisantes.

C'est une règle identique à celle admise à la conférence de Bruxelles de 1874 qu'ont consacrée les conférences de la Haye de 1899 et de 1907. Les articles 42 des Règlements de la Haye disposent en effet : « Un territoire est considéré comme occupé, lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie. L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer ».

Dans le Manuel d'Oxford, 1880, l'article 41 s'exprimé ainsi : « Un territoire est considéré comme occupé lorsque, à la suite de son invasion par des forces ennemies, l'Etat dont il relève a cessé de fait d'y

(1) Lœning, *L'administration de l'Alsace-Lorraine pendant la guerre de 1870-1871*, R. D. I., t. IV, p. 634.

exercer une autorité régulière et que l'Etat envahisseur se trouve être seul à même d'y maintenir l'ordre. Les limites dans lesquelles ce fait se produit déterminent l'étendue et la durée de l'occupation ».

A Bruxelles et à la Haye, comme à Oxford, on a consacré l'application à la guerre terrestre du principe qui règle les blocus dans les guerres maritimes (Déclaration de Paris du 16 avril 1856, art. 4. Comp. aussi Déclaration de Londres du 26 février 1909, art. 2).

1162. — *L'occupatio bellica* n'existe donc que par la réunion des deux conditions suivantes : 1° Le gouvernement légal doit être mis, par le fait de l'envahisseur, dans l'impossibilité d'exercer *publiquement* son autorité ; — 2° L'envahisseur se trouve en mesure d'y substituer l'exercice de sa propre autorité.

Dans l'intérêt des habitants, il est à souhaiter que l'envahisseur fasse connaître par une proclamation quelles sont les parties du territoire considérées comme occupées et les obligations nées du nouvel état de choses (Art. 42 du Manuel d'Oxford, 1880). — Dans la guerre de 1870, les Allemands publièrent en août et en septembre, à Versailles, une proclamation instituant la juridiction militaire dans toute l'étendue des pays occupés par les troupes allemandes.

1162¹. — Telles sont les règles généralement admises aujourd'hui en ce qui concerne la nature de *l'occupatio bellica*. — Mais des auteurs ont tout récemment tenté d'y apporter certaines modifications.

1162². — Reprenant, en les précisant, des idées émises anciennement par Heffter et Bluntschli (1), un jurisconsulte italien, M. Anzilotti, estime qu'il faut distinguer deux sortes d'occupation de guerre : celle qui porte sur un territoire que l'occupant, dans la guerre qu'il fait à l'ennemi, a pour but immédiat et précis d'acquérir et celle qui a pour but un territoire sur lequel il n'a pas de semblables visées : dans le dernier cas, l'occupation ne constitue qu'un pur fait, un simple moyen d'hostilité ; mais, au contraire, dans le premier, elle entraîne changement de souveraineté, fait acquérir à l'occupant la souveraineté du territoire occupé (2). — Cette théorie a été vivement critiquée (3), et on a présenté contre elle diverses objections. Elle conduit d'abord, a-t-on dit, à l'arbitraire et à la suppression de la notion d'occupation. Tout Etat ne pourra-t-il pas, à son gré, donner à son occupation un but de conquête, et comment saura-t-on si ce but est réel ? Le caractère d'une occupation peut-il varier, suivant la volonté de l'occupant, avec les zones de territoire sur lesquelles elle porte ? L'occupation

(1) Heffter, *op. cit.*, §§ 185-186. — Bluntschli, *Völkerrechtliche Betrachtungen*, etc., et dans le *Jahrbuch* de Holtzendorf, 1891. — Comp. Rougier, *Les guerres civiles et le droit des gens*, 1903, p. 252.

(2) Anzilotti, *R. I.*, 1912, pp. 11, note 2, et 140. — V. encore De Benedetti, *Cassaz. Unica*, XXIII, col. 843 et s. — Escobedo, *Giustizia penale*, 1912, col. 683 et s.

(3) V. Marinoni, *R. I.*, 1912, p. 490. — Rapisardi-Mirabelli, *R. D. I.*, 2^e série, t. XV, p. 532. — V. aussi Coquet, *R. D. I. P.*, t. XX, pp. 613 et s.

est essentiellement provisoire ; comment lui reconnaître, tant que la guerre n'est point finie, un caractère définitif ? Elle aboutit, d'autre part, à des conséquences graves et difficilement admissibles : devenu souverain du territoire occupé, l'occupant ne va-t-il pas pouvoir agir vis-à-vis de celui-ci comme vis-à-vis de son territoire véritable ; ne devra-t-il pas en considérer les habitants comme ses propres sujets, notamment les contraindre à participer aux opérations militaires contre l'Etat dont ils relevaient précédemment ?

1162³. — Une autre doctrine, qu'on peut rapprocher de celle de M. Anzilotti, distingue, au point de vue de sa nature entre l'occupation d'un territoire qui n'a jamais appartenu à l'occupant et celle d'un territoire dont l'occupant a été dépouillé antérieurement par un traité avec son adversaire à la suite d'une guerre malheureuse et qu'il veut reconquérir : ici il ne s'agit plus, comme dans le système précédent, d'une occupation « de conquête », mais d'une occupation « de reprise » ou « de réintégration ». A la différence de l'occupation qui porte sur un territoire auquel l'occupant est resté toujours étranger, l'occupation de reprise ou de réintégration emporte transfert de souveraineté. Cette doctrine est présentée par ses auteurs comme une application logique des effets extinctifs que la guerre produit sur les traités politiques, et en particulier sur les traités de paix (n° 1049). Lorsqu'un Etat vaincu a, dans le traité de paix, renoncé en faveur de son vainqueur à ses droits sur un territoire déterminé, la renonciation qu'il a ainsi faite disparaît, d'après eux, avec le traité lui-même si des hostilités éclatent à nouveau entre les deux contractants ; la situation redevient alors ce qu'elle était avant la conclusion du traité : l'ancien vaincu retrouve en conséquence sa souveraineté (1). Cette souveraineté, sans doute, demeurera purement nominale aussi longtemps qu'il n'y sera pas joint un pouvoir de fait ; mais le jour où, la force ennemie s'étant retirée, le territoire anciennement abandonné est effectivement occupé, elle reprend immédiatement son entière maîtrise (2). — C'est là, fait-on remarquer, la situation qui s'est précisément produite en 1914 pour l'Alsace et la Lorraine dans les rapports entre la France et l'Allemagne : la France est redevenue pleinement souveraine de l'Alsace et de la Lorraine qu'elle a occupées entièrement

(1) Un autre motif s'ajoute à celui-ci quand c'est l'ancien vainqueur qui, de propos délibéré et sans raison plausible, déclare la guerre à la nation précédemment vaincue : en rompant la paix qu'il lui avait promise moyennant une cession de territoire, il n'exécute pas la condition du traité, et, ce dernier se trouvant résolu par son fait, son cocontractant peut reprendre, dans les conditions où il le possédait jadis, le pays cédé comme rançon de la paix (V. Gaston May, *Le droit de la France sur les territoires perdus en 1871*, La Paix des Peuples du 25 mars 1919, pp. 451-452).

(2) V. X., *Le titre présent de la France à l'Alsace-Lorraine*, La Paix des Peuples du 25 février 1919, p. 125. — Gaston May, *Le droit de la France sur les territoires perdus en 1871*, La Paix des Peuples du 25 mars 1919, p. 446, et communication faite le 1^{er} février 1919 à la Société française de droit international,

à la suite de l'armistice du 11 novembre 1918 ; car la guerre qu'au mois d'août 1914 l'Allemagne déclara à la France a mis fin au traité de Francfort du 26 février 1871, qui avait annexé ces pays à l'Allemagne, et ceux-ci ont été ainsi rétablis dans l'état où ils se trouvaient avant la conclusion de ce traité, c'est-à-dire ont été replacés sous la souveraineté française. On voit les conséquences auxquelles doit conduire pour l'Alsace et la Lorraine un pareil système. Ne se trouvant pas en pays étranger ennemi, au titre de l'occupation, dans le sens ordinaire du mot, mais étant sur un territoire soumis à l'autorité française, au titre de souverain, les troupes de la France n'y seront point assujetties aux règles restrictives de l'occupation ; l'entretien de ces troupes sera à la charge de la France et non pas de l'Allemagne ; la France pourra substituer aux tribunaux allemands ses propres tribunaux et ceux-ci devront rendre la justice « au nom du peuple français » et non point « au nom de la loi » ; les habitants de l'Alsace-Lorraine n'auront à participer à aucunes élections intéressant l'Allemagne ; il ne saurait s'agir d'exiger un plébiscite pour consacrer le retour de l'Alsace-Lorraine à la France ; le traité de paix considérera ce retour non pas comme un accroissement territorial au profit de la France, mais comme une reconnaissance de son droit. On ne devra pas cependant admettre que les lois françaises soient par cela même en vigueur dans le territoire occupé, car ces lois n'y ont pas été promulguées, et sans une promulgation une loi n'est point obligatoire pour un pays : mais la France pourra, si elle le juge bon, rendre sa législation applicable à l'Alsace et à la Lorraine. Le retour de celles-ci à la souveraineté française à partir du jour où le traité de Francfort a pris fin, devra tenir compte, d'autre part, des quarante-sept ans de vie et d'administration allemandes en respectant les droits précédemment acquis, qui dès lors ne pourront disparaître.

1162'. — En définitive, l'une et l'autre de ces deux théories, pour les cas particuliers qu'elles prévoient, impliquent la suppression de l'idée même d'occupation bien plutôt qu'une modification de son caractère : avec elles, il ne s'agit plus à proprement parler d'occupation. — Ne peut-on pas cependant — en demeurant dans le domaine de l'état provisoire qu'est l'occupation de guerre — concevoir certains faits qui enlèvent à l'occupation son caractère de pur fait et lui donnent une base juridique ? En règle générale, l'occupation en temps de guerre n'est pas autre chose que la prise de possession par les troupes d'un belligérant du territoire de l'ennemi par l'effet heureux d'une opération de guerre : ces troupes s'y établissent après en avoir chassé par la force l'armée adverse. Mais il se peut qu'un territoire tombe au pouvoir d'un belligérant, sans que ce dernier s'y soit installé unilatéralement par la force, en vertu d'un accord que lui a consenti l'ennemi : contraint par les conditions générales de la lutte, cet ennemi, dans un acte dénommé armistice ou autrement, évacue et lui abandonne une partie de son territoire. La prise de possession qui résulte

de cet acte n'est encore toujours qu'une occupation de guerre, car elle est provisoire, et la guerre n'a pas pris fin : la fortune des armes peut changer. Mais elle n'est plus seulement un moyen d'hostilité ; elle a un fondement juridique, puisque ici c'est de la volonté des parties, de l'acquiescement de l'occupé que l'occupant tient son droit. Cela étant, ne faut-il pas admettre qu'il y a dans la réalité des choses comme une renonciation de la part de l'occupé en faveur de l'occupant à l'exercice des droits mêmes qui lui appartenaient sur le territoire, et par suite que l'occupant doit avoir en ce cas des pouvoirs plus considérables que dans l'hypothèse d'une occupation pure et simple ? L'occupant, à défaut de prescriptions expressément indiquées dans l'accord, exercera tous les droits qu'avait le souverain légal ; mais, étant maître du territoire à titre provisoire et non pas à titre définitif, il ne pourra pas faire sur ce territoire des actes irréparables : il ne saurait par exemple l'aliéner et les habitants conserveront leur nationalité. La situation de l'Alsace et de la Lorraine, et aussi celle de la rive gauche du Rhin, au cours de la guerre de 1914-1919, dans les rapports de l'Allemagne et des puissances de l'Entente, pourraient ici servir d'illustration : c'est par un armistice imploré par l'Allemagne que la France et ses alliés furent, le 11 novembre 1918, mis en possession de ces territoires ; l'occupation des territoires que les armistices de septembre-octobre 1918, constitutifs aussi de véritables capitulations, donnèrent à l'Entente a été également une occupation conventionnelle et consentie, et non pas une occupation unilatérale et de pur fait, ayant sa seule source dans la force matérielle de l'occupant. N'est-ce pas là en réalité la thèse qu'a consacrée le traité de Versailles du 28 juin 1919, puisque son article 51 déclare que « les territoires cédés à l'Allemagne en vertu des préliminaires de paix signés à Versailles le 26 février 1871 et du traité de Francfort du 10 mai 1871, sont réintégrés dans la souveraineté française à dater de l'armistice du 11 novembre 1918 » ?

1162³. — Le droit international connaît aussi des occupations *militaires* en dehors de la guerre. L'histoire fournit de ces occupations d'assez nombreux exemples depuis la fin du XVIII^e siècle ; de nos jours, elles sont devenues très fréquentes et très variées dans leurs aspects : il y a des occupations de garantie (n^{os} 841-842), des occupations d'intervention (n^{os} 295 et s.), des occupations de représailles (n^o 980), des occupations déguisant une annexion soit à la suite d'un traité, soit en dehors de toute convention : occupations à bail (n^o 571¹), occupations de protectorat (n^{os} 176 et s.), occupation anglaise en Egypte (n^o 189), etc. ; il y a eu aussi des occupations opérées à la suite de l'inexécution d'un traité (n^o 1709¹). Ces occupations se rapprochent de l'occupation de guerre en ce que, comme elle, elles sont temporaires et provisoires et ne font pas acquérir vraiment à l'Etat occupant la souveraineté sur le territoire occupé. Mais elles en diffèrent à plusieurs points de vue : 1^o Elles ne constituent pas à proprement parler un fait de guerre ;

elles sont le plus souvent une mesure essentiellement pacifique. 2° A la différence de l'occupation de guerre, elles laissent en principe à l'Etat occupé non seulement la jouissance, mais aussi l'exercice à peu près complet de la souveraineté. Lorsqu'elles sont conventionnelles, elles ne sont pas un pur fait, mais un état de droit, et elles sont réglementées, parfois même très minutieusement, par le traité qui les a organisées (1).

SECTION II. — Effets de l'occupation du territoire ennemi

1163. — Les effets de l'occupation militaire doivent être examinés et indiqués aux divers points de vue suivants : 1° législation ; 2° administration de la justice ; 3° fonctionnaires et administrations ; 4° presse ; 5° biens de l'Etat (2).

§ 1. — Législation

1164. La souveraineté de fait de l'occupant étant toute provisoire et la souveraineté légale de l'Etat envahi n'étant pas anéantie, la législation en vigueur dans le pays occupé ou envahi doit subsister. Tel est le principe. — Ce principe souffre toutefois une double limitation. Il se peut d'abord que l'intérêt légitime de l'occupant exige que sur tel ou tel point la législation en vigueur dans l'Etat envahi soit suspendue. Il se peut, d'autre part, que l'occupant, afin d'assurer sa sécurité, doive, dans certains cas, édicter lui-même des règles obligatoires : la volonté de l'occupant peut alors devenir, exceptionnellement, une source de législation.

C'est ce point de vue qu'ont consacré les Conférences de la Paix. Celles-ci ont décidé que l'occupant doit indiquer les dispositions légales que son intérêt lui commande de ne pas laisser s'exécuter. — Les Règlements de la Haye de 1899 et de 1907 contiennent en effet un article 43 ainsi conçu : « L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est

(1) Pour l'historique des occupations militaires qui ne sont pas des occupations de guerre et pour l'étude détaillée de leurs effets, V. le très remarquable ouvrage de M. Raymond Robln, *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre*, 1913. — Sur l'occupation de surveillance et de contrôle de Saint-Domingue par les Etats-Unis en novembre 1916, V. A. J., 1917, p. 394.

(2) V. sur l'occupation allemande de la Belgique en 1914, appréciée au point de vue allemand, un curieux article du baron Friedrich von Bissing, fils du gouverneur général : *Belgien unter deutscher Verwaltung*, publié dans le *Suddeutsche Monatshefte* d'avril 1915 et reproduit en français avec des notes critiques dans Massart, *Comment les Belges résistent à la domination allemande*, 1916, pp. 409 et s. — Comp. Bisschop, *German war legislation in Belgium*, Société Grotius, t. IV, p. 110.

possible, l'ordre et la vie publics *en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays* ». — L'article 3 de la Déclaration de Bruxelles de 1874 déclarait déjà que « l'occupant maintiendra les lois qui étaient en vigueur dans le pays en temps de paix et ne les modifiera, ne les suspendra ou ne les remplacera *que s'il y a nécessité* ».

Toute différente est l'idée dont s'inspiraient les Instructions américaines de 1863. Elles admettent que les lois du pays sont en général suspendues, mais que le commandant de l'armée occupante peut déclarer que telle ou telle loi continuera de s'appliquer. « La seule présence d'une armée ennemie, dit leur article 1^{er}, entraîne la mise en vigueur de la loi martiale de cette armée ». Et, ajoute l'article 3 : « La loi martiale, dans un pays ennemi, consiste dans la suspension, au profit de l'autorité militaire de l'armée occupante, des lois criminelles et civiles, de l'administration et du gouvernement du pays auquel appartient la ville ou le territoire occupés, et dans la substitution en leurs lieu et place du gouvernement et de l'autorité militaires, même en ce qui concerne le droit d'édicter des lois générales, en tant que les nécessités militaires exigent cette suspension ou cette faculté de légiférer. Le commandant en chef de l'armée occupante peut déclarer que la législation civile ou pénale continuera à être appliquée soit en partie, soit en totalité, comme en temps de paix, à moins que l'autorité militaire supérieure n'en ordonne autrement » (1).

Examinons, à la lumière de ces règles, le sort réservé aux différentes sortes de lois en territoire envahi ou occupé.

1165. — Les lois *civiles* de l'Etat envahi continuent, d'une manière générale, à recevoir leur application sur le territoire occupé par l'ennemi. L'envahisseur ne les modifie ou ne les remplace, que si elles sont incompatibles avec le soin de sa propre sécurité et le but poursuivi. Or cela arrivera rarement. Les lois civiles ne touchent d'ordinaire qu'à des intérêts privés, et la guerre n'est plus qu'une relation d'Etat à Etat, et non d'Etat ou d'individu à individu. — L'ordonnance allemande du 21 août 1870, lors de la guerre franco-prussienne, disposa que les lois du pays occupé resteront en vigueur au point de vue de la jurisprudence civile. — Pendant la grande guerre de 1914, lors de l'occupation militaire de l'Alsace par les troupes françaises avant l'armistice du 11 novembre 1918 avec l'Allemagne, le commandant en chef, en vertu de ses instructions du 23 novembre 1914, maintint, conformément aux prescriptions des conventions de la Haye, les lois allemandes d'ordre civil, sauf, dans certains cas, à les adapter aux nécessités du moment ou à les remplacer par les lois ou les règlements français (2). Il en fut de même après l'armistice en

(1) Comp. Nys, *Le droit international*, 2^e édit., t. III, pp. 238-239.

(2) V. R. D. I. P., 2^e série, t. II. — Rapport de M. Weber à la commission du budget du 31 mai 1917, Journal officiel des 3 et 4 janvier 1920, Chambre, Commission du budget.

Alsace et en Lorraine. Le décret français du 6 décembre 1918 (Journal officiel du 7, p. 10545), qui a organisé la justice en Alsace-Lorraine, dit (art. 1^{er}) que « dans les territoires d'Alsace et de Lorraine les lois civiles antérieurement en vigueur continueront d'être observées pendant la période d'occupation ». Mais un arrêté français du 30 novembre 1918 (Journal officiel du 7 décembre) a assuré dans les territoires d'Alsace et Lorraine l'application des mesures prévues par la loi française du 8 novembre 1917 relative à la nullité des saisies et ventes portant atteinte aux droits de propriété et de jouissance de l'Etat et autres collectivités et effectuées par les autorités allemandes contrairement aux conventions internationales, dans un but politique ou à la faveur des circonstances de guerre. Un autre arrêté du 22 décembre 1918 (Journal officiel du 23) a de même déclaré applicables à ces territoires les lois françaises des 26 décembre 1914 (art. 12) et 5 juillet 1917 et le décret du 20 juillet 1915 (art. 2 et 3) concernant la réparation des dommages de guerre ; un arrêté du 20 février 1919 (Journal officiel du 22) a indiqué dans quelle mesure est applicable en matière de dommages la loi locale du 3 juillet 1916. — Lors de la guerre hispano-américaine de 1898, les instructions du Président des Etats-Unis ont déclaré, relativement à Cuba, que « les lois civiles du territoire conquis en ce qui touche les droits privés, les personnes et les propriétés, et le châtement des crimes, seront considérées comme demeurant en vigueur, autant qu'elles seront compatibles avec le nouvel état de choses » ; de même, à Manille, le général Merritt prescrivit « le respect absolu des lois civiles et religieuses » (R. D. I. P., t. V, p. 800).

Ce qui est vrai pour les lois civiles l'est aussi, avec les mêmes réserves, pour les lois *commerciales*. — Tel fut le principe suivi par la France, pendant la grande guerre, en Alsace et en Lorraine, avant et après l'armistice. La France, « ayant été par l'armistice avec l'Allemagne du 11 novembre 1918 remise en possession de l'Alsace-Lorraine », a estimé que, « sans attendre que les stipulations de la paix consacrent le retour de son droit de souveraineté sur cette partie du territoire français », il n'y avait plus lieu de comprendre ces anciennes provinces dans le territoire de l'Empire allemand avec lequel, en raison de la guerre, toutes relations de commerce avaient été interdites. En conséquence, un arrêté français du 30 novembre 1918 et un décret français du 6 décembre 1918 (Journal officiel du 7 décembre) ont rendu libres en Alsace et en Lorraine les relations commerciales entre toutes personnes y résidant, sous réserve pour l'autorité chargée de l'administration de ces territoires de prendre à l'égard des sujets ennemis et des intérêts ennemis qui s'y trouvent les mesures nécessitées par l'ordre public ; le même arrêté du 30 novembre a rendu applicable à l'Alsace et à la Lorraine l'interdiction de tout commerce avec les sujets ennemis résidant sur les territoires ennemis ou neutres, sauf dérogations autorisées dans un intérêt

d'ordre public : cette double disposition a eu pour résultat de placer les territoires d'Alsace et de Lorraine, quant aux relations commerciales, sous un régime analogue à celui des départements français ; elle a notamment permis de mettre sous séquestre les biens des sujets ennemis en vertu des nécessités d'ordre public (Comp. circulaire des 11 et 14 décembre 1918, Journal officiel des 12 et 15. V. arrêté du 17 avril 1919 sur la liquidation des biens séquestrés, Journal officiel du 8 mai 1919, p. 4727). — Un arrêté du 15 mars 1919 (Journal officiel du 17, p. 2797) a soumis aux conditions des lois françaises la protection des droits des industriels et commerçants lorrains et alsaciens en matière de brevets d'invention, marques de fabrique, etc.

1165¹. — Les lois *administratives* seront, au contraire, le plus souvent soumises à suspension. Car leurs dispositions sont fréquemment contraires aux intérêts de l'occupant (art. 2 de la Déclaration de Bruxelles de 1874). — Il en sera ainsi, en particulier, des lois sur la presse et sur la liberté de réunion et d'association. — De même, l'occupant ne peut admettre l'application des lois sur la conscription : il doit empêcher les hommes valides de quitter le territoire pour aller grossir l'armée de l'adversaire. — Ainsi agrent les Prussiens en 1870. Le 13 août, une proclamation du roi de Prusse déclara la conscription abolie et interdite dans tous les départements français occupés. Le 15 décembre 1870, un décret, signé Guillaume, défendit aux habitants des provinces occupées de se rendre sous les drapeaux de la France, sous peine de confiscation de tous leurs biens et de dix ans de bannissement. Cette dernière disposition était inique et exorbitante. Des peines comme la confiscation et le bannissement sont excessives ; car leurs effets ont une durée plus considérable que ne l'exigent les nécessités militaires. — Le 7 octobre 1914, lors de l'occupation de la Belgique par l'armée allemande, un avis du gouvernement militaire allemand défendit aux miliciens belges d'obéir aux ordres du gouvernement belge, qui leur prescrivaient de rejoindre l'armée de leur pays, mais cet avis ajouta qu'en cas de contravention la famille du milicien serait également tenue pour responsable ; toutes les lois et ordonnances belges concernant la milice et la garde civique furent abrogées par une ordonnance allemande du 12 décembre 1914. — Un décret français du 1^{er} février 1919 (Journal officiel du 2, p. 1210) a autorisé en Alsace et en Lorraine les Alsaciens et les Lorrains à servir dans les corps de troupes français, à condition de demander à recouvrer immédiatement la qualité de Français en souscrivant l'engagement pour la durée de la guerre prévu par le décret du 3 août 1914.

Rien ne s'oppose, toutefois, au maintien des lois *municipales*. Les intérêts sociaux qu'elles ont pour objet de protéger et de réglementer seront difficilement, très rarement, en conflit avec les intérêts de l'occupant. — En 1898, les Américains déclaraient, à Manille, respecter « les règlements municipaux ».

1165³. — L'invasion du territoire ne doit pas en général suspendre l'application de la législation *douanière*, à l'égard des habitants du pays. Ils sont toujours assujettis à leurs lois nationales. — Dès le commencement de la guerre de 1870, une circulaire de l'autorité allemande a suspendu l'application des lois de douane sur le territoire français occupé : c'était une manière indirecte de le déclarer déjà annexé à la terre allemande. Mais la jurisprudence française a déclaré que, malgré cette circulaire, les départements occupés à titre provisoire par l'ennemi, pendant la guerre de 1870-1871, n'avaient pas cessé de faire partie du territoire français et d'être régis par la loi française, spécialement en ce qui concerne les lois de douane (Metz (siégeant à Mézières), 29 juillet 1871, Dalloz, *Rec. pér.*, 71, 2, 132). — Lors de la guerre de 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis, les droits de douane furent aussi modifiés après l'occupation américaine et immédiatement perçus pour le compte des Etats-Unis (R. D. I. P., t. V, p. 805). — Le 7 octobre 1911, une ordonnance italienne suspendit en territoire ottoman occupé les taxes et les droits de douane existants, et une ordonnance italienne du 10 décembre suivant y établit même des droits de douane selon les lois du royaume. — Une décision allemande du 3 janvier 1915, lors de la grande guerre, a disposé que les lois belges sur la douane et les impôts seraient appliquées non seulement au territoire de la Belgique occupée, mais à la partie du territoire français occupé (Givet-Fumay) que l'Allemagne avait déclaré joindre au gouvernement général allemand de la Belgique. — Par le fait même de l'entrée en Alsace des troupes françaises en 1914, dès le début de la guerre, toute ligne de douane disparut en fait entre la France et les territoires alsaciens reconquis. Le 30 janvier 1919, un arrêté français rendit applicables à l'Alsace et à la Lorraine, à partir du 1^{er} février, les tarifs douaniers français (Journal officiel du 31, p. 1142).

1166. — Le maintien des lois *criminelles* de l'Etat envahi est encore plus nécessaire que celui des autres lois. Des malfaiteurs peuvent être incités, par le trouble inhérent à toute guerre, à commettre des infractions, des attentats sur les personnes ou sur les biens. Ces attentats doivent être réprimés promptement. C'est un point incontestable. Or les habitants du pays occupé ne sont pas soumis aux lois pénales de l'Etat envahisseur, sauf en ce qui concerne la répression des crimes ou des délits commis contre l'armée envahissante, ses officiers, ses soldats. — Il en a été ainsi pendant la guerre hispano-américaine de 1898 : les lois du territoire occupé en ce qui touche le châtimement des crimes furent considérées comme demeurant en vigueur (1). — L'Autriche-Hongrie, lors de son occupation de la Serbie pendant la guerre de 1914-1919, si elle maintint en Serbie les lois serbes de la procédure civile, y supprima l'application du code serbe de procédure pénale. L'ordonnance austro-hongroise du 28 juin 1916 appliqua à

(1) R. D. I. P., t. V, p. 800.

des faits même antérieurs à la guerre, et sans rapports avec la sécurité actuelle de l'occupant, la peine de déchéance de la fortune qui non seulement n'existait pas dans les lois pénales serbes, mais était expressément prohibée par l'article 12 de la constitution serbe (1). — En Alsace-Lorraine, pendant la période d'occupation qui suivit l'armistice du 11 novembre 1918 avec l'Allemagne, les lois pénales antérieurement en vigueur continuèrent d'être observées. C'est ce qui résulte du décret français du 6 décembre 1918 (art. 1^{er}) organisant la justice dans ces territoires. Mais l'article 2 de ce décret a stipulé que « les dispositions législatives qui seraient incompatibles avec l'ordre de choses créé par l'occupation ou contraires à la sécurité des troupes françaises cesseront d'être exécutées » et que « dans ces deux cas il serait fait application des dispositions correspondantes des lois françaises ». Dans l'occupation des territoires de la rive gauche du Rhin, que l'armistice autorisait, les autorités alliées déclarèrent que « les lois et les règlements en vigueur au moment de l'occupation seraient garantis par elles en tant qu'ils ne portaient pas atteinte à leurs droits et à leur sécurité ».

1166¹. — Comme la situation de l'occupant est éminemment provisoire, il ne doit pas bouleverser les *institutions* du pays. « Il n'appartient pas à l'occupant, déclare von Ullmann (*Völkerrecht*, § 183, p. 445), de modifier ou encore moins de supprimer l'organisation juridique telle qu'elle a été créée par la législation du pays, ni d'interrompre le fonctionnement de l'organisme administratif ». — Le 21 mars 1917, l'Allemagne décréta la séparation politique et administrative de la Flandre et de la Wallonie, en créant deux capitales, en instituant deux séries de départements ministériels, en déplaçant des limites des provinces, en disposant des mandats existants sans le consentement des électeurs : elle a ainsi fait fi des lois constitutionnelles de la Belgique et modifié jusque dans leur fondement ses institutions administratives. C'est une semblable violation du droit des gens qu'elle a commise le 31 décembre 1915 lorsqu'elle a ordonné la transformation en université flamande de l'Université de Gand, université d'Etat où l'enseignement avait été jusqu'alors donné en français (2).

1168¹. — L'Allemagne, pendant son occupation de la Belgique de 1914 à 1918, n'a pas seulement fait à maintes reprises dans ce pays l'application des lois allemandes ; elle s'est reconnu à elle-même un véritable pouvoir législatif : elle a fréquemment, à divers égards, créé des mesures nouvelles en faveur de ses intérêts politiques (V. protestation du gouvernement belge publiée le 9 juin 1918). L'exercice du

(1) Note du gouvernement serbe, 1916, pp. 11 et 12. — Catellani, *L'Italie et l'Autriche en guerre*, p. 109.

(2) V. Basdevant, *La flamandisation par l'Allemagne de l'Université de Gand*, R. D. I. P., t. XXIV, p. 111. — Passeiecq, *La question flamande et l'Allemagne*, 1917, pp. 133 et 168. — De Visscher, *La séparation administrative décrétée en Belgique par l'autorité allemande*, R. D. I. P., t. XXV, p. 92.

pouvoir législatif dans la partie occupée de la Belgique fut attribué au gouverneur général allemand de la Belgique par un ordre impérial du 26 août 1914 ; un arrêté du 3 septembre 1914 prévoit la mise en vigueur des lois et arrêtés émis par le gouverneur général. Des arrêtés rendus par la Cour de cassation de Belgique les 20 mai 1916, 14 juin et 5 juillet 1917 ont essayé de déterminer les pouvoirs respectifs de l'occupant et de l'occupé en matière législative (V. aussi un arrêt de la Cour de Liège du 13 février 1917) (1). « Les tribunaux, déclare l'arrêt du 14 juin 1917, n'appliqueront les arrêtés de l'occupant que s'ils leur reconnaissent le caractère d'une de ces mesures qui, à raison de l'objet spécial et limité qu'elles ont réellement et uniquement en vue, rentrent dans la mission exceptionnellement reconnue à l'occupant par la convention de la Haye et son annexe ». « Le juge, dit M. Nys (2), peut et doit examiner la conformité aux dispositions votées par la Conférence de la Haye, en 1907, des mesures prises pour modifier la législation existante dont le maintien est exigé par le droit international, à moins d'empêchement absolu ». — Le 22^e janvier 1915, les Allemands ont voulu imposer au Comité de la Croix-Rouge de Belgique un but qui ne figurait pas au nombre de ceux que lui avait assignés la convention de Genève et qui avaient été indiqués dans la loi belge du 30 mars 1891 lui accordant la personnalité civile : celui d'aider et de protéger la femme par le travail pour empêcher la prostitution. Sur le refus de la Croix-Rouge belge, son Comité directeur fut destitué et remplacé par une administration centrale allemande. Le Comité directeur et le Comité international de la Croix-Rouge à Genève protestèrent énergiquement (3).

1166³. — Au point de vue de l'application en territoire occupé des lois du pays envahi, il n'y a pas à distinguer entre les lois proprement dites et les arrêtés ou règlements, œuvre du pouvoir exécutif, c'est-à-dire les mesures d'exécution prises en exécution des lois : c'est l'ensemble du droit interne dont le maintien doit être en principe assuré (4).

1167. — Si en règle générale la législation de l'Etat occupé doit subsister dans le territoire envahi, la législation de l'Etat envahisseur peut toutefois, elle aussi, s'appliquer sur ce territoire dans la mesure

(1) V. Nys, *L'occupation de guerre*, pp. 69-88. — De Visscher, *L'occupation de guerre d'après la jurisprudence de la Cour de cassation de Belgique*, *Law quarterly Review*, t. XXXIV (1918), p. 72, et *J. I. P.*, t. XLV, p. 1090. — *J. I. P.*, t. XLIV, p. 1809. — MM. Huberich et Nicol-Speyer ont publié à la Haye un recueil de la législation allemande pour le territoire belge occupé.

(2) Nys, *op. cit.*, p. 88.

(3) V. Bulletin international de la Croix-Rouge, 1915, pp. 275 et s., 434. — Nys, *L'occupation de guerre*, p. 67.

(4) V. Strupp, *Das internationale Landkriegsrecht*, 1914, p. 99, note 2. — De Visscher, *L'occupation de guerre d'après la jurisprudence de la Cour de cassation de Belgique*, *Law quarterly Review*, t. XXXIV (1918), p. 80, et *J. I. P.*, t. XLV, p. 1090.

nécessité par le besoin de pourvoir à la sécurité de l'armée et de tous ceux qui relèvent d'elle. L'occupant a le devoir envers lui-même de prendre toutes les mesures afférentes à sa propre sauvegarde et au but de la guerre. — Si donc des attentats, des crimes, des infractions étaient dirigés contre son armée, c'est sa propre loi qui sera applicable aux coupables : car il serait absurde de le déclarer tenu de demander aide, secours et protection à la loi de son adversaire, sur un territoire dont il a chassé les armées. — Mais ce ne seront que les lois répressives de l'occupant qui pourront être ainsi applicables sur le sol envahi. — L'esprit imagine difficilement des hypothèses où il puisse être question d'appliquer les lois civiles, ou purement administratives, de l'Etat occupant, dans le but de protéger l'armée, d'assurer sa sécurité ou ses succès. Mais, si le cas venait à se réaliser, nul doute que les lois de l'occupant ne fussent applicables dans la mesure du nécessaire.

1167¹. — L'occupant, devant sauvegarder sa sécurité en territoire occupé, prend d'ordinaire toutes les mesures utiles à cette fin. C'est de la sorte que les Allemands ont procédé en 1870-1871 et, d'une façon particulièrement rigoureuse, en 1914-1918. — Les autorités alliées, occupant la rive gauche du Rhin en vertu de l'armistice du 11 novembre 1918, n'ont pas agi différemment. Ainsi, dans des affiches apposées par elles, les autorités françaises ont déclaré que « l'autorité militaire française prenait le commandement du pays et exigeait de tous la plus stricte obéissance » et que « les habitants devraient s'abstenir en paroles et en actions de tous actes d'hostilité directe et indirecte à l'égard des autorités alliées ». Dans la région d'Aix-la-Chapelle, occupée par les troupes belges, le colonel Gracia, commandant les troupes d'occupation, a, non sans ironie, fait apposer le 1^{er} décembre 1918 une affiche dont le texte est exactement celui de la proclamation que le général allemand von Bissing placarda sur les murs de Bruxelles : cette affiche prévient les habitants : 1^o que dix notables ont été pris comme otages, répondant de la tranquillité de la ville, et qu'ils seront tous les jours changés ; 2^o que les habitants ont jusqu'à aujourd'hui cinq heures pour déposer toutes armes dont ils seraient en possession, dans un lieu désigné ; 3^o que, passé ce délai, toute personne trouvée en possession d'une arme quelconque sera immédiatement fusillée ; l'affiche ajoute qu'il en sera de même de toute personne qui fera mine de s'opposer aux ordres du commandant des troupes d'occupation, que toute circulation devra cesser dans la ville de 7 heures du soir à 7 heures du matin, et enfin que tous les civils sans exception devront saluer les officiers et descendre des trottoirs à leur approche (Le Temps du 4 décembre 1918). Dans le secteur britannique, les ordres du général Plumer s'inspiraient également de ce que les Allemands avaient fait en Belgique et en France : les civils sont tenus de saluer les officiers britanniques et de se découvrir quand on exécute devant eux l'hymne national ; les personnes qui demandent à se déplacer sont obligées de se procurer un laissez-

passer dont le prix est fixé à un franc, mais sont exempts de cette redevance les médecins, les ministres des cultes, les sage-femmes ; les services du téléphone sont supprimés ; celui des correspondances est limité à des catégories de personnes déterminées ; des restrictions sont également imposées pour l'échange de lettres avec les territoires non occupés et l'étranger : la presse est soumise à la censure et le colportage de feuilles volantes ou de brochures est interdit (Le Temps du 11 décembre 1918). — Afin d'assurer les mesures de police sur les territoires d'Alsace et de Lorraine, des décrets français du 31 décembre 1918 (Journal officiel du 4 janvier 1919, p. 90) ont organisé une légion de gendarmerie pour ces territoires.

1167². — L'occupation que l'Allemagne fit du Luxembourg dès le début de la guerre a présenté un caractère tout particulier. Ce n'était pas l'occupation d'un territoire ennemi ; d'autre part, il serait difficile de dire que le Luxembourg, en ne protestant que verbalement contre l'invasion allemande, était devenu l'allié de l'Allemagne. Celle-ci a prétendu que le grand-duché, occupé par elle, était devenu un théâtre de la guerre (n° 1066⁵) ; le Luxembourg a au contraire affirmé qu'il était demeuré un Etat neutre. Les Allemands, durant leur occupation, n'ont pas cessé de procéder à l'arrestation de sujets luxembourgeois ou étrangers qu'ils faisaient passer devant leurs conseils de guerre et soumettaient à leurs lois martiales, bien souvent pour de simples délits de droit commun qu'ils érigeaient en faits d'espionnage ou de trahison. Le gouvernement du Luxembourg a soutenu que l'arrestation par l'occupant des habitants du pays était en contradiction manifeste avec l'autonomie, la souveraineté et la neutralité de celui-ci et que les autorités du grand-duché avaient seules qualité pour intervenir dans les cas où il y avait infraction à la loi pénale luxembourgeoise. — L'Allemagne, afin d'arriver à une surveillance plus étroite des étrangers, voulut obliger, en 1918, le Luxembourg à modifier ses lois sur la police des étrangers, et spécialement à instituer des cartes d'identité que tout habitant du grand-duché devrait constamment porter sur lui, le menaçant, s'il ne le faisait pas, d'introduire elle-même les mesures réclamées ; les autorités luxembourgeoises refusèrent de faire droit à cette prétention (1).

1167³. — Le gouvernement de l'Etat dont une province est occupée peut-il émettre des décrets pour cette province en édictant des peines contre les contrevenants ? — La question s'est posée pendant la guerre gréco-turque de 1897-1898 dans les conditions suivantes. Durant cette guerre, les marchandises importées en Thessalie acquittaient aux autorités ottomanes occupant le pays les droits de douane fixés par la législation grecque ; seules les marchandises venant de Turquie en étaient exemptées. Cette exemption eut pour résultat d'augmenter l'importation commerciale en Turquie : au lieu d'expé-

(1) V. Livre gris luxembourgeois, 1919, pp. 43 et s.

dier les marchandises directement en Grèce, on les faisait passer préalablement par la Turquie, dont le tarif douanier est peu élevé, pour les faire entrer ensuite, franchises et libres de tous droits, en Thessalie. Le gouvernement hellène chercha à remédier à cette situation, et dans ce but il publia, le 6 et le 22 mai 1898, avant la cessation de l'occupation ottomane, deux décrets qui édictaient des conditions pour l'importation des marchandises dans la province occupée et frappaient les contrevenants des sanctions de la loi. En agissant de la sorte n'excédait-il pas ses pouvoirs, ne méconnaissait-il pas les principes du droit des gens ? Un auteur grec, qui a spécialement examiné la question, s'est prononcé pour la solution affirmative (1).

§ 2. — Administration de la justice (2)

1168. — *L'occupatio bellica*, étant donné son caractère provisoire et de simple possession de fait, ne peut détruire le pouvoir juridictionnel des tribunaux institués dans le territoire envahi. Ces tribunaux conservent leurs attributions et leur compétence, car leur anéantissement n'est pas nécessaire pour atteindre au but normal de la guerre.

L'intérêt bien entendu de l'occupant lui commande de n'entraver en rien l'action ordinaire de la justice, toutes les fois qu'il n'est pas directement intéressé : il faut éviter le trouble et le désordre. — De leur côté, les magistrats locaux doivent tenir compte de l'état de fait, de l'occupation, et le souci de leur propre dignité comme l'intérêt des justiciables leur commandent d'éviter tout conflit, comme toute faiblesse envers l'ennemi.

1169. — Les tribunaux existants doivent donc continuer de fonctionner. Mais au nom de quel gouvernement doivent-ils rendre la justice ? Au nom du gouvernement national, qui les a institués. Le simple fait de l'occupation n'anéantit pas la souveraineté de l'Etat qui les a investis de leurs fonctions.

1169¹. — En 1870, l'Allemagne laissa les tribunaux français continuer d'exercer leurs pouvoirs. — Toutefois, à raison de la situation particulière qu'entraînait en France la substitution de la République à l'Empire, des difficultés se produisirent sur la manière dont ces tribunaux devaient pratiquer leurs fonctions. Les Allemands, ne voulant pas reconnaître le gouvernement de la République, s'opposèrent à ce que les tribunaux en fonctions rendissent la justice « au

(1) V. G. N. Philaretos, *La question des marchandises importées pendant l'occupation turque en Thessalie (8 avril 1897-25 mai 1898)* (en grec), 1899.

(2) Sur ce point, V. spécialement Clunet, *De la juridiction des armées d'occupation en matière de délits commis par des étrangers contre des militaires*, J. I. P., t. IX, p. 511. — Lorriot, *De la nature de l'occupation de guerre*, 1903. — Petit, *L'administration de la justice en territoire occupé*, 1900. — Ruzé, *La juridiction des armées d'occupation en ce qui concerne leur propre protection*, R. D. I. P., t. XVI, p. 134. — V. aussi Prudhomme, *La justice française dans le Nord occupé de 1914 à 1918*, R. D. I. P., 2^e série, t. II.

nom du gouvernement de la Défense nationale » ou « au nom du peuple français », d'après la formule admise par le gouvernement de la Défense nationale. Ils invitèrent, notamment, la Cour de Nancy à rendre la justice au nom de Napoléon III. Ils obtinrent un refus. Ils lui demandèrent alors de juger *au nom des hautes puissances allemandes occupant l'Alsace et la Lorraine*. C'était vouloir transformer le fait de l'occupation en une souveraineté de droit, juridiquement définitive. Cette exigence constituait, dit Calvo, un regrettable abus de la force et le plus étrange oubli des limites réelles du droit d'occupation. La Cour de Nancy, dans une délibération prise en assemblée générale, le 8 septembre 1870, refusa d'obtempérer à la demande et déclara suspendre provisoirement le cours de la justice. Le refus des Allemands d'accepter la formule « au nom du peuple français » était excessif, car cette formule n'impliquait en aucune manière une reconnaissance par l'Allemagne du gouvernement de la Défense nationale. — A Laon, les Allemands firent une autre tentative auprès du tribunal civil. Les pourparlers furent longs. Les Prussiens demandèrent inutilement que le tribunal employât la formule *au nom de l'Empereur*, puis celle de *au nom de la loi*. Le tribunal, par une délibération très ferme du 15 octobre 1870, refusa et déclara que, pour éviter des conflits qui ne tarderaient pas à naître, il s'abstiendrait à l'avenir de rendre la justice (1). — L'exemple fut suivi par le tribunal de Versailles, le 31 octobre 1870. — « Ces délibérations, dit Calvo, peuvent se passer de commentaires : elles posent la question de la souveraineté nationale et de l'indépendance de la magistrature sur une base juridique absolument irréfutable, et à l'égard de laquelle tous les publicistes ne peuvent que se trouver pleinement d'accord ».

En 1897, lors de la guerre gréco-turque, l'administration de la justice choma en Thessalie pendant l'occupation ottomane : tous les tribunaux grecs avaient dû suspendre leurs travaux en vertu d'une loi spéciale, dès le début de la guerre (2). — Pendant la guerre hispano-américaine de 1898, l'administration judiciaire demeura en principe ce qu'elle

(1) Le texte de ces remarquables délibérations, très fermes et très énergiques, est reproduit dans Calvo, *op. cit.* t. IV, §§ 2186 à 2191. — V. Dalloz, *Rec. pér.*, 71, 2, 57, et 71, 3, 39. — Certains ont observé que les tribunaux français, en refusant en 1870 de rendre la justice en raison des difficultés soulevées par les Allemands en ce qui concerne la formule exécutoire, avaient peut-être pris une résolution excessive : car, en définitive, on n'a pas besoin d'une formule exécutoire pour siéger ; la nécessité de cette formule n'apparaît que quand il s'agit de rendre une décision exécutoire. En matière correctionnelle ou criminelle, il peut y avoir des difficultés spéciales, attendu que le fonctionnement des juridictions pénales suppose l'emploi de la force : il faut user de celle-ci pour amener les prévenus, faire des perquisitions, etc. Or la juridiction nationale peut ne pas avoir la force à sa disposition : c'est l'occupant qui l'a. L'occupant devra donc faire le nécessaire pour mettre la juridiction nationale à même de statuer : c'est lui qui aura à amener les prévenus et à faire les perquisitions. Des décisions de justice ont toutefois résisté à une pareille solution.

(2) R. D. I. P., t. IV, p. 710.

avait été sous le gouvernement espagnol : les magistrats espagnols qui acceptèrent de rester en fonctions pendant l'occupation américaine continuèrent à rendre la justice au nom du gouvernement qui les avait institués : il en fut ainsi notamment à Santiago et à Manille (1). — Pendant la guerre italo-turque de 1911-1912, une ordonnance du général italien Caneva du 22 novembre 1911 maintint la juridiction du cadi de Tripoli, mais celle-ci fonctionna « au nom de S. M. le roi d'Italie » ; de même, une sentence rendue le 1^{er} août 1912 dans l'île de Cassos par la Demogerontie, jugeant comme tribunal civil, fut prononcée « au nom de S. M. Victor Emmanuel III, roi d'Italie » (2). — Lors de la guerre des Balkans, à Salonique occupée par les Grecs, le commandant des troupes grecques abolit les autorités judiciaires turques (3).

En 1918, dans les territoires de la rive gauche du Rhin occupés par les Alliés, les tribunaux existants continuèrent à rendre la justice.

1169^e. — Lors de l'occupation de la Belgique en 1914-1918 par les armées allemandes, la magistrature belge, qui resta en fonctions, ne cessa pas de rendre la justice comme auparavant, au nom du souverain légal. — Toutefois, l'Allemagne modifia sous certains points de vue la compétence et les attributions des tribunaux belges existants, en créant des tribunaux d'une nature particulière. Ainsi, un arrêté du 3 février 1915 enleva aux tribunaux civils la fixation des dommages-intérêts dus par les communes, à eux attribuée par l'article 4, titre V, du décret du 10 vendémiaire an IV, et en chargea un tribunal, dit tribunal arbitral, qui fut créé spécialement, et dont le président devait être nommé par le gouverneur général allemand (4). Un arrêté du 10 février suivant institua de même en Belgique occupée un tribunal arbitral pour connaître des contestations en matière de loyers, quelle qu'en fut la valeur, dont les tribunaux ordinaires devaient être saisis jusqu'alors conformément aux lois belges des 25 mars 1876, 26 décembre 1891 et 12 août 1911. Le gouvernement belge protesta le 6 avril 1915 contre la création de ces tribunaux d'exception, et le 19 février 1915 le Conseil de l'ordre des avocats de Bruxelles déclara que les avocats ne participeraient d'aucune manière au fonctionnement de pareils tribunaux.

D'un autre côté, des mesures de rigueur furent prises à certains moments, par les autorités germaniques, à l'égard de quelques-uns des membres de la magistrature belge. La Cour de cassation de Belgique, dans un arrêt rendu au mois de février 1918, protesta contre

(1) V. R. D. I. P., t. V, p. 801.

(2) V. Catellani, *Le sentenze civili pronunciate nel Dodecaneso durante l'occupazione italiana*, R. I., 1914, p. 22. — Rapisardi-Mirabelli, *La guerre italo-turque et le droit des gens*, R. D. I., 2^e série, t. XV, p. 543.

(3) V. Maccas, R. D. I. P., t. XX, p. 238.

(4) V. à cet égard dans Nys, *op. cit.*, pp. 50 et s. la consultation de ce jurisconsulte belge critiquant l'arrêté allemand du 3 février 1915.

l'arrestation et la suspension par le gouvernement allemand des présidents et des conseillers de la Cour d'appel de Bruxelles qui avaient ordonné l'ouverture d'une instruction judiciaire contre les membres du soi-disant « Conseil des Flandres » qui, à l'instigation de l'Allemagne, « prononçaient la séparation politique et administrative de la Flandre et de la Wallonie » (V. le texte de l'arrêt dans le Temps du 13 mars 1918, p. 2).

Le gouvernement belge, par une note publiée le 9 juin 1918, s'éleva contre les différents actes accomplis par l'Allemagne en matière judiciaire : il attira spécialement l'attention des Etats neutres sur le fait que les décisions rendues par les juridictions allemandes qui avaient été établies en Belgique, en matière répressive ou en matière civile, ne sauraient, conformément aux principes du droit des gens, servir de base à aucune procédure ou à aucun acte d'exécution à l'étranger (V. le Temps du 10 juin 1918, p. 4).

Durant l'occupation du Nord de la France par les armées allemandes en 1914-1918, le cours de la justice française, malgré d'assez nombreuses difficultés avec l'occupant, ne fut pas en principe arrêté. Cependant, l'Allemagne organisa le 18 novembre 1914 à Maubeuge un tribunal français d'une nature spéciale (présidé par le juge de paix du lieu, assisté de deux notables) : le procureur général donna des ordres pour faire frapper d'appel les décisions de ce tribunal ; il fut arrêté, et alors la Cour de Douai résolut de cesser ses fonctions. Sa résolution amena l'envoi en captivité en Allemagne de plusieurs de ses membres. La Cour de Douai, par de nombreux arrêts rendus après l'occupation allemande, notamment le 15 mai 1919, a jugé que les tribunaux spéciaux institués par les Allemands pendant l'occupation, alors que les tribunaux réguliers du pays étaient en état de fonctionner et fonctionnaient en fait, ont été irrégulièrement établis et que leurs jugements, émanant de magistrats sans pouvoirs, doivent être considérés comme légalement inexistantes (1).

En Serbie, l'administration austro-hongroise apporta certains changements aux juridictions serbes (2).

1169³. — Si la justice locale est complètement désorganisée par l'invasion, par exemple si les juges du pays occupé refusent de siéger, l'occupant est autorisé à établir des tribunaux provisoires. — C'est ce qu'a fait en 1900 Lord Roberts au Transvaal. — C'est ce que fit également le gouvernement français par décrets du 6 mai 1916 et du 12 janvier 1917 (Journal officiel des 9 mai 1916 et 18 janvier 1917) dans la colonie allemande du Cameroun : les tribunaux qu'il y établit devaient, sauf empêchement, juger suivant les lois et la procédure en vigueur avant l'occupation française.

1169⁴. — Lorsque les troupes françaises occupèrent l'Alsace en 1914, les magistrats qui composaient les tribunaux allemands de

(1) V. J. I. P., t. XLVI, p. 770. — Prudhomme, R. D. I. P., 2^e série, t. II.

(2) Note serbe, 1916, p. 13. — Catellani, *L'Italie et l'Autriche en guerre*, p. 109.

baillage, les seuls existant dans les régions occupées, avaient pris la fuite ; même pourvus de leur personnel, ces tribunaux n'auraient pu d'ailleurs fonctionner dans les conditions prévues par les lois en vigueur lors de l'occupation, car il n'avait pas été établi pour 1915 une liste des échevins, qui en certains cas doivent les compléter, et il ne se trouvait pas dans les territoires occupés des tribunaux appelés à connaître des recours formés contre leurs décisions. Il y avait donc empêchement absolu au maintien des tribunaux de baillage tels qu'ils existaient avant l'occupation. Dans ces conditions, il fallait procéder à une réorganisation judiciaire des territoires alsaciens occupés. L'administration française l'opéra en suivant successivement deux systèmes différents. Le général en chef institua d'abord, au pénal comme au civil, des juges de paix à compétence étendue, modelés sur ceux dont le Maroc a été doté : ce fut le régime établi par des instructions du 23 novembre 1914, et ce régime dura jusqu'au 4 octobre 1915. A cette dernière date, un arrêté rétablit les anciens tribunaux de baillage, en apportant dans leurs conditions d'organisation et de fonctionnement les modifications que les événements imposaient : les magistrats appelés à les composer furent dispensés de remplir les conditions prescrites par la législation en vigueur ; les tribunaux furent autorisés à siéger sans l'adjonction d'échevins et à statuer tant au civil qu'au pénal en dernier ressort et ils reçurent une notable extension de compétence. Des décrets du 5 janvier et du 18 octobre 1918 furent encore rendus en ce qui concerne l'organisation provisoire de la justice : un tribunal supérieur fut notamment créé pour les territoires occupés par les troupes françaises (1).

1169^o. — Après l'armistice, des décrets français des 6 décembre 1918, 7 janvier et 10 mai 1919 (*Journal officiel* du 7 décembre, p. 10545, du 8 janvier 1919, p. 274 et du 13 mai 1919, p. 4922) ont réorganisé en Alsace-Lorraine les diverses juridictions destinées à assurer le cours de la justice pendant la période d'occupation militaire. « S'inspirant des pouvoirs que lui conféra l'armistice du 11 novembre 1918 et respectant les principes du droit public », la France, dans l'organisation judiciaire provisoire ainsi créée, conserva les juridictions existantes en Alsace et en Lorraine et maintint aussi leurs attributions et les limites de leur compétence ; elle n'a apporté au statut judiciaire local que les modifications nécessitées par le souci d'assurer la sécurité des armées et les exigences de l'ordre public : il y eut des tribunaux de baillage et régionaux et un tribunal supérieur ; les décisions des tribunaux purent être l'objet de pourvois que la Cour de cassation doit recevoir dans les conditions établies par la loi française pour les juridictions de la France. — Un arrêté du 30 novembre 1918 (*Journal officiel* du 7 décembre, p. 10545), « vu la nécessité d'ordre public

(1) V. R. D. I. P., 2^e série, t. II. — Rapport de M. Weber à la commission du budget.

à ce qu'aucune fonction de l'ordre judiciaire ne soit exercée dans les territoires d'Alsace et de Lorraine avant la réorganisation du service de la justice », avait, jusqu'à décision nouvelle, suspendu de l'exercice de leurs fonctions tous les magistrats de l'ordre judiciaire en Alsace et en Lorraine. Des magistrats français furent nommés ensuite aux tribunaux d'Alsace et de Lorraine (V. notamment arrêtés des 14 et 27 décembre 1918, 6 juin 1919, Journal officiel des 15 et 29 décembre 1918, p. 10783 et 11220, et 19 juin 1919, p. 6326). — Les tribunaux institués par la France en Alsace et en Lorraine durant l'occupation ont rendu la justice « au nom de la loi » : c'est cette formule, dispose l'arrêté du 2 février 1919 (Journal officiel du 5), que doivent porter les expéditions des arrêtés, jugements et mandats de justice ainsi que les grosses et expéditions de contrats ou tous actes susceptibles d'exécution forcée. Ce même arrêté a déclaré en principe la langue française langue judiciaire dans les territoires occupés. — Un arrêté du 10 mai 1919 (Journal officiel du 20, p. 5073) a fixé les conditions d'aptitude et le mode de nomination des avocats-avoués, greffiers, commis-greffiers, huissiers et notaires en Alsace et en Lorraine.

1170. — Mais une armée, en pays ennemi, a besoin de pourvoir à sa sécurité et à celle de toutes les personnes qui relèvent d'elle. On ne peut raisonnablement vouloir qu'elle demande aux tribunaux locaux la répression des infractions dirigées contre elle. Un motif est, à cet égard, péremptoire. Outre qu'elle pourrait avoir à craindre l'absence d'impartialité, l'armée occupante, en agissant ainsi, s'inclinerait devant l'autorité qui a institué ces tribunaux, et elle, émanation de la souveraineté de son Etat, elle subordonnerait cette souveraineté à celle de l'Etat envahi. C'est impossible.

Reconnaissons donc à l'armée d'occupation, à ses conseils de guerre, juridiction sur tous les individus, qui sont auteurs ou complices de crimes attentatoires à la sûreté des troupes. — Cela est universellement admis en droit international public et par les législations positives particulières. — En France, le code de justice militaire établit la compétence des conseils de guerre, article 63. Les crimes et délits sont énumérés dans ce même code, aux articles 204 à 208, 217 à 225, 230 à 265 (1). — Un décret français du 6 décembre 1918 a réglementé la compétence des conseils de guerre et de la juridiction locale sur les territoires de l'Alsace et de la Lorraine occupées. La Cour de cassation française a décidé le 27 février 1919 que, la compétence des juridictions antérieures en matière pénale ne s'exerçant, aux termes de l'article 4 du décret du 6 décembre 1918 relatif à l'organisation provisoire de la justice en Alsace et en Lorraine, que sous la réserve de celle appartenant aux conseils de guerre aux armées, un civil de nationalité allemande est compétemment traduit devant le conseil de guerre

(1) Comp. Oppenheim, *On war treason*, Law quarterly Review, juillet 1917. — Morgan, *War treason*, Société Grotius, t. II, p. 161.

du quartier général d'une armée française et par lui puni pour délit portant atteinte à la sûreté de l'armée (J. I. P., t. XLVI, p. 745).

1171. — La compétence des conseils de guerre de l'armée d'occupation est-elle limitée et restreinte aux crimes et délits militaires ? S'applique-t-elle aussi aux crimes et délits de droit commun ? La Cour de cassation française a admis cette dernière solution le 24 août 1865 (Dalloz, *Rec. pér.*, 65, 1, 501), à l'occasion de l'empoisonnement de soldats français commis par un Mexicain, au Mexique (1).

1172. — Quant aux soldats et assimilés faisant partie de l'armée envahissante, ils ne peuvent être, pour les délits de droit commun comme pour les délits militaires, justiciables que de leurs conseils de guerre. Ils sont soumis à la loi pénale de leur propre pays. Emanation de la souveraineté de l'Etat, l'armée porte avec elle sa loi pénale.

L'application de ce principe a entraîné en 1908 une grave difficulté entre l'Allemagne et la France. Le 25 septembre 1908, alors que le Maroc, et notamment le port de Casablanca, était occupé militairement par la France, des soldats allemands de la Légion étrangère étaient arrêtés par des gendarmes français, au moment où ils s'apprétaient à quitter, pour désertier, le môle de Casablanca. Le Maroc étant soumis au régime des capitulations, l'Allemagne prétendit que les soldats déserteurs avaient droit à la protection des autorités consulaires allemandes, qu'ils avaient d'ailleurs sollicitée ; la France soutint, au contraire, que le corps français d'occupation, dont les déserteurs faisaient partie, devait avoir sur eux une juridiction exclusive. Soumis à l'arbitrage de la Cour permanente de la Haye, ce conflit a été tranché le 22 mai 1909 par une décision dont les règles peuvent être ainsi résumées : « D'après le régime des capitulations, en vigueur au Maroc, l'autorité consulaire exerce en règle générale une juridiction exclusive sur tous ses ressortissants qui se trouvent dans le pays ». Mais, « d'autre part, un corps d'occupation exerce aussi en règle générale une juridiction exclusive sur toutes les personnes appartenant audit corps d'occupation ; et ce droit de juridiction doit être reconnu, toujours en règle générale, même dans les pays soumis au régime des capitulations ». « Dans le cas où des ressortissants d'une puissance qui bénéficie au Maroc du régime des capitulations appartiennent au corps d'occupation envoyé dans ce pays par une autre puissance, il se produit, dès lors, par la force des choses, un conflit entre les deux juridictions sus-indiquées ». Comment solutionner ce conflit ? « Ce conflit de juridictions, déclare la sentence, ne saurait être décidé par une règle absolue qui accorderait d'une manière générale la préférence soit à l'une, soit à l'autre des deux juridictions concurrentes ; dans chaque cas particulier, il faut tenir compte des circonstances de fait qui sont

(1) Comp Halleck, *Military tribunals and their jurisdiction*, A. J., 1911, p. 958. — Imbert, *La justice militaire dans les armées en état de guerre en France et dans les principaux Etats*, 1901.

de nature à déterminer la préférence ». C'est ainsi que « la juridiction du corps d'occupation doit, en cas de conflit, avoir la préférence, lorsque les personnes appartenant à ce corps n'ont pas quitté le territoire placé sous la domination immédiate, durable et effective de la force armée ». Or c'est ce qui avait eu lieu dans l'espèce : « à l'époque dont il s'agissait, la ville fortifiée de Casablanca était militairement occupée et gardée par des forces militaires françaises qui constituaient la garnison de cette ville et se trouvaient soit dans la ville même, soit dans les camps environnants ; dans ces conditions, les déserteurs de nationalité allemande, appartenant aux forces militaires de l'un de ces camps et étant dans l'enceinte de la ville, restaient soumis à la juridiction militaire exclusive ». Néanmoins, ajoute la cour, « la question de la compétence respective, en pays de capitulations, de la juridiction consulaire et de la juridiction militaire étant très compliquée et n'ayant pas reçu de solution expresse, nette et universellement reconnue, l'autorité consulaire allemande ne saurait encourir aucun blâme pour avoir accordé sa protection aux déserteurs, qui l'avaient sollicitée » (1).

1173. — À l'égard des *habitants*, deux systèmes sont en présence quant à la compétence et composition des juridictions militaires et aux formes de leur procédure. — Dans la pratique suivie par l'armée française en Italie, au Mexique, etc., les habitants sont jugés d'après les mêmes formes et dans les mêmes conditions que les soldats de l'armée occupante. Les conseils de guerre ont la même composition : la procédure est la même.

Le système pratiqué par les Allemands en 1870 est tout différent. L'armée envahissante rend la justice, sans être astreinte à des lois précises. La juridiction et la procédure sont abandonnées à l'arbitraire des chefs militaires. Leurs décisions déterminent les délits, fixent les peines, règlent la procédure bien sommaire. C'est le règne de la *loi martiale*, bien distincte de la loi militaire ordinaire (2).

La loi martiale, disait Wellington, n'est ni plus, ni moins que la volonté du général qui commande l'armée. En fait, la loi martiale signifie absence de lois ; c'est pourquoi le général qui proclame la loi martiale et ordonne qu'elle soit appliquée, doit exposer nettement les règles, les principes et les limitations d'après lesquels sa volonté doit être mise à exécution. — Outre les formes de procédure plus sommaires, il peut y avoir, d'après la loi martiale, des crimes, des délits, des peines, créés en vertu du droit de la guerre et non compris dans un code de justice militaire (3).

(1) V. De Boeck, *La sentence arbitrale de la Haye (22 mai 1909)*, 1909. — Gilbert Gldel, *L'arbitrage de Casablanca*, R. D. I. P., t. XVII, p. 326.

(2) V. Bir-Khlmer, *Military government and martial law*, 1904.

(3) V. la proclamation du roi de Prusse, en août 1870, qui fixait les infractions et ne prononçait pour toutes qu'une seule peine, la mort, avec exécution immédiate. Les communes auxquelles appartenaient les délinquants et celles dont le

Le système français, qui ne laisse pas de place à l'arbitraire, aux passions violemment soulevées, qui accorde à tous les mêmes formes protectrices de leur vie ou de leur liberté, ne doit-il pas être préféré ?

§ 3. — Fonctionnaires et administrations

1174. — L'occupation du sol exercée par l'armée envahissante place les fonctionnaires locaux dans une situation délicate. Ils ne cessent pas d'être les délégués du gouvernement de leur pays et de lui devoir obéissance et fidélité. — Ils doivent conformer leur conduite à leurs instructions. Ils abandonnent et résignent leurs fonctions, si leur propre gouvernement leur en donne l'ordre. — En 1866, lors de l'invasion de la Bohême par les armées prussiennes, les Autrichiens ordonnèrent à tous les fonctionnaires, même à la gendarmerie, d'abandonner le territoire que l'ennemi se préparait à envahir. Bluntschli blâme cette mesure (*op. cit.*, art. 541, *note*).

En l'absence d'un pareil ordre, les fonctionnaires doivent continuer à remplir leurs fonctions : mandat difficile, mais l'intérêt du pays et celui de leurs administrés doivent les guider. Tel est le principe.

Une distinction s'impose dans la pratique entre les agents politiques et les agents purement administratifs. — Les agents politiques, tels que gouverneurs de province, préfets, sous-préfets, etc..., qui transmettent aux populations les ordres du gouvernement légal et dont la mission est ainsi essentiellement contraire aux intérêts de l'occupant, se retireront devant un ennemi qu'ils ne peuvent servir et qui ne leur laisserait point gouverner le pays. — Au contraire, les fonctionnaires purement administratifs, maires, adjoints, agents de police, fonctionnaires de l'enregistrement, des contributions, etc., etc., peuvent en général rester à leur poste et continuer à exercer leurs fonctions non politiques. Mais ils doivent ne jamais oublier qu'au-dessus des intérêts d'un département, d'une province ou d'une commune, se place l'intérêt supérieur de la patrie (V. art. 45 du Manuel d'Oxford, 1880).

Lors de la guerre franco-allemande de 1870-1871, dans les départements envahis, les autorités préfectorales, absentes ou refusant leur concours, furent remplacées par l'ennemi. Le préfet prussien de Versailles voulut s'assurer le concours des employés de la préfecture : mais ceux-ci refusèrent. Le préfet, M. de Brauchitsch, les frappa

territoire avait servi à l'action incriminée étaient passibles dans chaque cas d'une amende égale au montant de l'impôt foncier. — Il est cependant difficile à un esprit tant soit peu juste d'admettre que les communes soient responsables de faits qu'elles n'ont pas le moyen de prévenir et de réprimer, puisque la police est aux mains de l'occupant. — Mais on voulait terrifier le pays et arrêter, par intimidation, toute velléité de résistance. — V. le décret khédivial du 25 février 1895 sur les crimes des indigènes contre les soldats anglais en Egypte, R. D. I. P., t. III, Documents, p. 2. — Sur l'exercice par le Japon de la loi-martiale pendant sa guerre avec la Russie, V. Nagao Ariga, *op. cit.*, pp. 378 et s.

chacun d'une amende de 200 francs, et deux d'entre eux furent mis en prison (1).

Le Manuel français de droit international à l'usage des officiers, édit. de 1884, dit : « Toutefois l'occupant s'abstiendra d'inviter personnellement les fonctionnaires à continuer leurs fonctions et ne réclamera d'eux ni consentement formel, ni serment... En principe, rien ne les oblige à continuer leurs fonctions, s'ils en jugent l'exercice incompatible avec les devoirs du patriotisme, et ils sont toujours libres de donner leur démission ». — « Il est interdit, disent les Règlements de la Haye, article 46, de contraindre la population d'un territoire occupé à prêter serment à la puissance ennemie ».

1174¹. — Pendant la guerre russo-japonaise de 1904-1905, le Japon organisa dans les territoires occupés par ses armées, et qui cependant étaient neutres, des *commissions d'administration militaire*. Composées d'officiers au courant des sentiments et des mœurs des habitants, elles avaient pour objet de procurer aux troupes occupantes les approvisionnements, les moyens de transport et toutes les facilités nécessaires ; elles n'eurent à veiller au maintien de l'ordre et à l'administration proprement dite dans le pays qu'autant que les fonctionnaires locaux étaient impuissants à s'en occuper (2).

1174². — Le 26 août 1914, après son occupation de la plus grande partie du territoire belge, l'Allemagne nomma un gouverneur général en Belgique ; des gouverneurs militaires furent aussi installés, ainsi qu'une administration civile auprès du gouvernement général. — Au lendemain de l'ouverture des hostilités avec l'Allemagne, le 4 août 1914, le gouvernement belge avait promulgué une loi relative à la délégation des pouvoirs en cas d'invasion du territoire. Le 3 décembre 1914, l'Allemagne prit pour le territoire occupé de la Belgique un arrêté qui, abrogeant cette loi, conféra au gouverneur général impérial allemand les pouvoirs du Roi des Belges et aux gouverneurs militaires de l'Empire allemand les pouvoirs des gouverneurs provinciaux, et qui chargea les présidents du gouvernement civil ressortissant aux gouverneurs de traiter au nom de ceux-ci les affaires courantes de l'administration provinciale et de pourvoir aux affaires et à la présidence des députations permanentes ; les résolutions prises antérieurement, depuis le 4 août 1914, par les députations permanentes, les conseils provinciaux et les conseils communaux ne furent reconnues valables que si elles étaient approuvées, suivant les cas, par le gouverneur général ou par les gouverneurs militaires allemands. — En Belgique, en 1914, les Allemands prétendirent imposer aux membres des députations permanentes, qui ne sont pas des fonc-

(1) Comp. Gaston May. *Le traité de Francfort*, 1909, pp. 87 et s., 93 et s.

(2) V. Ariga, *op. cit.*, pp. 423 et s. — Sur l'occupation pendant la guerre russo-japonaise, V. encore Takahashi, *op. cit.*, pp. 225 et s. ; 250 et s. — V. sur l'occupation de Salonique par les Grecs pendant la guerre des Balkans, Maccas R. D. I. P., t. XX, p. 227.

tionnaires, mais des élus de leurs pairs, les conseillers provinciaux, la signature d'un engagement de fidélité. Ils exigèrent des administrateurs communaux des services autres que ceux qui facilitent la vie administrative et qui assistent l'occupant dans ses rapports avec les habitants du territoire occupé ; ils les obligèrent à dresser des documents destinés à nuire à leur pays et ainsi à forfaire à l'honneur : ils exigèrent d'eux, notamment, l'établissement de listes indiquant les noms des jeunes gens en âge de faire le service militaire et pouvant constituer de futurs miliciens. — En 1915, ils réclamèrent encore des administrations communales des services contraires au patriotisme et à l'honneur en voulant les obliger, pour l'application d'un arrêté du 16 janvier 1915 établissant une taxe sur les absents, à dresser la liste de leurs concitoyens qui avaient quitté la Belgique et n'y seraient pas rentrés avant le 1^{er} mars, de manière à les frapper de certaines pénalités (1). — Les autorités allemandes, à la date du 27 septembre 1914, firent arrêter le bourgmestre de Bruxelles, Adolphe Max, et l'envoyèrent en Allemagne où il resta en prison jusqu'à la fin des hostilités (2).

Au mois de janvier 1915, le gouverneur général de Belgique annexa au territoire de la Belgique occupée une partie du territoire français occupé par les autorités allemandes, à savoir le territoire de Givet et de Fumay, et après avoir décidé que les lois belges sur la douane et les impôts seraient appliquées dans cette partie de territoire, voulut charger les fonctionnaires de l'administration des finances de Belgique d'y exécuter les mesures fiscales. Il y avait là une mesure irrégulière, car les fonctionnaires belges, qui avaient promis de continuer à accomplir leurs fonctions, pendant l'occupation allemande, n'avaient pu recevoir compétence du gouvernement belge, qui demeurait toujours le gouvernement légal : que pour exercer leurs pouvoirs sur le territoire belge, ils ne pouvaient, sans commettre une usurpation grave, agir au delà des frontières de la Belgique, en territoire français. L'autorité allemande renonça à demander pour le territoire Givet-Fumay l'assistance de fonctionnaires belges (3).

Lors du conflit mondial de 1914-1919, un décret italien du 7 janvier 1918 a déclaré maintenir dans leur service, dans les territoires occupés par les troupes italiennes, les employés civils dépendant du gouvernement autrichien que le commandement suprême italien a confirmés dans leurs fonctions, et qui n'ont pas demandé à en être déchargés.

En Serbie, en 1916, les autorités austro-hongroises et bulgares déportèrent les instituteurs et institutrices serbes et les remplacèrent par des instituteurs hongrois ou bulgares, choisis ordinairement parmi les militaires ; les livres serbes furent prohibés et confisqués ; l'alphabet

(1) Nys, *op. cit.*, p. 64.

(2) V. Nys, *op. cit.*, pp. 28 et s.

(3) Nys, *op. cit.*, pp. 44 et s.

cyrillique, alphabet officiel en Serbie, fut interdit par l'administration austro-hongroise (1).

1174³. — Lors de la guerre mondiale de 1914-1919, la colonie allemande du Cameroun, dès qu'elle fut occupée en 1916 par les troupes françaises, fut placée sous l'autorité et administrée par des commissaires de la République (Comp. décrets des 7 avril et 5 septembre 1916 et du 8 juillet 1917). — Des commissaires de la République française furent également établis au Togo (décrets des 4 septembre 1916, 7 avril et 21 août 1917).

1174¹. — Les parties de l'Alsace-Lorraine que la France occupa avant l'armistice du 11 novembre 1918 firent l'objet de divers décrets qui y établirent une administration française. Le commandement du territoire fut exercé par le commandant des troupes d'occupation, qui s'adjoignit des officiers chargés de le seconder dans l'examen des différentes affaires : les commandements territoriaux établis coïncidèrent avec les circonscriptions administratives allemandes (*cercles*). L'administration des territoires d'Alsace-Lorraine fut placée sous l'autorité directe du ministre de la guerre ; elle fut finalement centralisée à la présidence du conseil. V. notamment décrets des 5 juin 1917, 24 septembre 1917 (conférence d'Alsace-Lorraine), 15 septembre 1918 (service général d'Alsace-Lorraine).

1174⁵. — Après l'armistice du 11 novembre 1918 avec l'Allemagne, des gouverneurs militaires français furent installés dans les principaux centres des territoires occupés. — Un décret français du 15 novembre 1918 (Journal officiel du 16, p. 9915) décida, de plus, que, pendant la durée de l'armistice et jusqu'à la signature des préliminaires de paix, l'administration civile de l'Alsace-Lorraine serait, sur place, assurée par trois commissaires de la République française, respectivement chargés des territoires de Lorraine, Basse-Alsace et Haute-Alsace : ces commissaires y exerceront, sous l'autorité du président du Conseil des ministres français, l'ensemble des pouvoirs administratifs et spécialement ceux appartenant aux présidents de districts ; le commissaire de la Basse-Alsace, avec le titre de haut-commissaire, assurera en même temps le fonctionnement des services communs aux trois territoires ; dans chaque territoire le commissaire dispose d'une mission militaire administrative au moyen de laquelle il est notamment pourvu aux emplois d'administrateurs de cercles. — Par un décret du 26 novembre 1918 (Journal officiel du 27, p. 10233), complété par un décret du 31 décembre 1918 (Journal officiel du 5 janvier 1919, p. 138), un service général d'Alsace et Lorraine fut constitué à la présidence du Conseil, notamment pour centraliser l'action administrative des commissaires ; un conseil supérieur d'Alsace-Lorraine, comprenant certaines personnalités alsaciennes et lorraines, établi par le même décret, délibère à titre consultatif sur

(1) Note serbe, 1916, pp. 91 et 101.

toutes les questions d'ordre général qui lui ont été déférées ; à côté du conseil supérieur existe une conférence d'Alsace et Lorraine qu'avait établie un décret du 24 septembre 1917 (Journal officiel du 25). — Le 21 mars 1919 (Journal officiel du 22, p. 2950), un décret a installé à Strasbourg un commissaire général de la République pour exercer, sous l'autorité directe et par délégation permanente du président du conseil, l'administration générale des territoires d'Alsace et de Lorraine ; ce commissaire général a sous son autorité les trois commissaires de la Basse-Alsace, de la Lorraine et de la Haute-Alsace. La conférence d'Alsace et Lorraine établie le 24 septembre 1917 a été supprimée par décret du 10 mai 1919 (Journal officiel du 14, p. 4970) ; le conseil supérieur a été réorganisé par un autre décret du même jour (Journal officiel du 22 mai 1919, p. 4898). — Une loi du Parlement français du 17 octobre 1919 (Journal officiel du 18, p. 11522), s'inspirant des décrets précédemment rendus, a déterminé le régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine après la signature du traité de paix (1).

(1) Voici le texte de cette loi du 17 octobre 1919 :

Article premier. — Les territoires d'Alsace et de Lorraine, réintégrés dans l'unité française par la convention d'armistice du 11 novembre 1918 et le traité de paix du 28 juin 1919, demeurent placés, jusqu'à ce qu'il ait été pourvu par une loi à l'organisation de leurs services publics, sous l'autorité du président du conseil des ministres. — A titre temporaire, le commissaire général de la République et le conseil supérieur d'Alsace et de Lorraine sont maintenus, avec leurs attributions actuelles, sous réserve des modifications édictées par la présente loi. — Les pouvoirs du conseil supérieur expireront trois mois après la date à laquelle sera entrée en fonctions la douzième législature.

Art. 2. — Les circonscriptions administratives existant actuellement dans lesdits territoires sont provisoirement maintenues. Toutefois, les districts de Basse-Alsace, de Haute-Alsace et de Lorraine redeviennent respectivement les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Les cercles reprennent leur nom d'arrondissement.

Art. 3. — Les territoires d'Alsace et de Lorraine continuent, jusqu'à ce qu'il ait été procédé à l'introduction des lois françaises, à être régis par les dispositions législatives et réglementaires qui y sont actuellement en vigueur. — Les gouverneurs militaires de Strasbourg et de Metz exercent, sous l'autorité du commissaire général de la République, les commandements des territoires d'Alsace et de Lorraine et les attributions territoriales dévolues par la loi du 5 janvier 1875 aux gouverneurs militaires de Paris et de Lyon.

Art. 4. — La législation française sera introduite dans lesdits territoires par des lois spéciales qui fixeront les modalités et détails de son application. — Toutefois, les dispositions de la législation française dont l'introduction présenterait un caractère d'urgence pourront être déclarées applicables par décret rendu sur la proposition du président du conseil, et après rapport du commissaire général de la République. — Ces décrets seront soumis à la ratification des Chambres dans le délai d'un mois.

Art. 5. — Une disposition insérée dans la prochaine loi de finances fixera les conditions dans lesquelles sera préparé, délibéré et arrêté le budget des dépenses et des recettes d'Alsace et de Lorraine. — Jusqu'au vote de cette disposition, ledit budget sera préparé par le commissaire général de la République, soumis pour avis au conseil supérieur, et arrêté par un décret contresigné par le président du conseil et le ministre des finances.

Art. 6. — La perception des droits, produits et revenus est autorisée annuel-

1174^b. — D'une manière générale les fonctionnaires nommés par le gouvernement allemand cessèrent en Alsace d'exercer leurs fonctions, ayant quitté le territoire avant l'arrivée des troupes françaises ou ayant été évacués en France comme suspects ; ceux demeurés dans les régions occupées, et d'origine alsacienne, furent établis à titre provisoire dans leurs fonctions ou utilisés par l'administration militaire. — Les membres de la chambre de commerce de Metz, composée en majorité de vieux-allemands, s'étant éclipsee depuis l'entrée dans la ville des troupes françaises d'occupation, le commissaire français de la Lorraine, M. Mirman, a, au mois de décembre 1918, installé une nouvelle chambre de commerce (Le Temps du 3 janvier 1919). — Comme la plupart des communes de Lorraine étaient administrées par des conseils dont les éléments étaient dévoués au gouvernement allemand, M. Mirman a dissout tous les conseils municipaux pour les remplacer par des commissions municipales, qui ont nommé leurs maires. Ainsi, la ville de Metz est administrée par une commission municipale dont les 36 membres ont été désignés par une assemblée de notables messins pour remplacer l'ancien conseil municipal composé pour moitié d'éléments allemands (Le Temps des 2 et 12 décembre 1918). A Strasbourg, la municipalité s'étant retirée elle-même, le haut-commissaire français, M. Maringer, nomma, en remplacement du conseil municipal défaillant, une commission municipale composée de notabilités strasbourgeoises (Le Temps du 3 décembre 1918). — En Alsace et en Lorraine, on garda au début les

lement par la loi. — Les droits de douane sont établis et perçus selon les lois en vigueur sur l'ensemble du territoire. — A titre temporaire, et jusqu'à ce qu'une loi spéciale soit intervenue à cet effet, l'introduction du régime fiscal français par voie de création, modification ou suppression d'impôts, taxes ou redevances de toute nature, pourra faire l'objet de décrets contresignés par le président du conseil et le ministre des finances et rendus sur le rapport du commissaire général de la République, après avis du conseil supérieur. Ces décrets seront soumis à la ratification des Chambres dans le délai d'un mois.

Art. 7. — La procédure prévue aux paragraphes 2 de l'article 4 et 3 de l'article 6 pourra être suivie en vue d'assurer l'application des lois et règlements locaux ou leur adaptation temporaire aux lois et institutions françaises.

Art. 8. — Il sera procédé aux élections sénatoriales, législatives, départementales et communales, d'après les lois électorales françaises.

Art. 9. — La loi du 9 décembre 1884 sur l'organisation du Sénat et les élections des sénateurs est modifiée ainsi qu'il suit : Article premier, paragraphe premier. — Le Sénat se compose de 314 membres élus par les départements et les colonies.

— Art. 2. paragraphe 3. — Les départements des Côtes-du-Nord, Finistère, Gironde, Ille-et-Vilaine, Loire, Loire-Inférieure, Moselle, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Rhône, Saône-et-Loire, Seine-Inférieure, élisent chacun cinq sénateurs. — Paragraphe 4. — L'Alsace, Bouches-du-Rhône, Charente-Inférieure, Dordogne, Haute-Garonne, Isère, Maine-et-Loire, Manche, Morbihan, Puy-de-Dôme, Haut-Rhin, Seine-et-Oise, Somme, élisent chacun quatre sénateurs.

Art. 10. — Jusqu'aux élections qui suivront le prochain recensement, le Bas-Rhin élira 9 députés, la Moselle 8 députés, le Haut-Rhin 7 députés.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi d'Etat.

fonctionnaires de gestion allemands, disposés à collaborer loyalement avec les autorités françaises : c'est ainsi qu'on procéda dans l'enseignement, dans le service des eaux et forêts, dans celui de l'assistance publique. Mais le corps administratif allemand s'est peu à peu réduit : un décret et un arrêté des 7 et 8 décembre 1918 affectèrent notamment au service général d'Alsace-Lorraine des agents français des eaux et forêts (Journal officiel des 2-3 janvier 1919, p. 70). — Dans les écoles, l'occupant a pris des mesures pour que le français soit régulièrement enseigné et que les études se fassent le plus possible en langue française. — Le 15 mars 1919, un arrêté a créé à Strasbourg un service général des assurances sociales d'Alsace et de Lorraine, chargé d'exercer toutes les attributions qui appartenaient antérieurement à l'office impérial des assurances (Journal officiel du 16, p. 2750). — De nouveaux titulaires ont été nommés par la France, le 23 avril 1919, aux évêchés de Strasbourg et de Metz ; c'est par décrets parus au Journal officiel du 24, p. 4226, que les deux prélats furent désignés ; le gouvernement français a donc pris purement et simplement la suite de l'Empire allemand en tenant compte du concordat encore en vigueur entre l'Alsace-Lorraine et le Saint-Siège, alors que c'est le régime de la séparation des Eglises et de l'Etat qui gouverne les rapports entre Paris et Rome.

1174⁷. — Les pays de la rive gauche du Rhin, que l'armistice du 11 novembre 1918 a autorisé les puissances alliées et associées à occuper, doivent être, d'après le paragraphe V de l'armistice, administrés par les autorités locales sous le contrôle des troupes d'occupation : les fonctionnaires sous la direction des autorités militaires doivent exercer consciencieusement et honnêtement leurs emplois. L'armistice a reconnu au commandement des forces alliées certains pouvoirs en ce qui concerne les voies de communication et les communications télégraphiques et téléphoniques dans la zone occupée (annexe 2). — Dans les régions de l'Allemagne occupées par eux, les Alliés ont pris les mesures nécessaires pour permettre à la population de prendre part aux élections allemandes à la Constituante fixées au 19 janvier 1919 : ils ont, en particulier, décidé que, sous le couvert de sauf-conduits spéciaux, des relations pourraient s'établir entre la zone militaire et la zone intérieure afin que les Allemands pussent, en assistant aux réunions organisées par les candidats dans cette zone, voter en connaissance de cause (Temps du 16 janvier 1919, p. 1). — En 1870-1871, l'Allemagne, dans l'Alsace et la Lorraine occupées, s'était également efforcée de faciliter la participation des Français aux élections à l'Assemblée nationale.

1174⁸. — Pendant la grande guerre, le 30 novembre 1914, l'Allemagne a considéré comme annulés tous les exequaturs accordés par le gouvernement belge aux divers consuls neutres dans les régions occupées de la Belgique ; et elle a, d'autre part, bouleversé l'ancienne juridiction consulaire établie dans ce pays : le gouvernement belge a pro-

testé les 21 décembre 1914, 22 janvier et 5 février 1915 ; le gouvernement allemand s'est efforcé le 8 janvier 1915 de justifier ses mesures ; le 21 janvier 1915, les Etats-Unis ont fait connaître au gouvernement allemand leur manière de voir au sujet de la situation des consuls étrangers en Belgique.

§ 4. — Presse

1175. — En temps de guerre, la presse constitue un péril sérieux par les indiscretions qu'elle commet. Si l'on veut assurer le secret des opérations militaires, il importe à tous les belligérants de prendre des mesures très sévères, applicables, non seulement aux journalistes qui accompagnent les armées (1), mais aussi à la presse nationale. Tout belligérant a un intérêt majeur à mettre un frein à l'excessive liberté d'allures des reporters de la presse.

Si la prudence commande à chaque belligérant une attitude sévère envers la presse nationale, à combien plus forte raison, la presse, dans un territoire occupé, ne saurait-elle échapper à la loi du vainqueur ? Elle est pour lui un péril grave. — L'occupant a le droit de restreindre la liberté de la presse, de la supprimer et d'interdire toute publication de journaux.

Les usages actuels de la guerre laissent au vainqueur une entière liberté d'action. S'il est éclairé, il n'en abusera pas ; mais la nécessité de pourvoir à la sécurité de l'armée envahissante et au secret de ses opérations doit être son unique guide.

1175¹. — En 1870-1871, les Allemands, en France, exigèrent que les noms des directeurs, éditeurs, propriétaires et administrateurs des journaux fussent déclarés à la préfecture, que deux copies signées du journal fussent déposées avant la publication, qu'aucunes nouvelles concernant les opérations ne fussent publiées, à moins qu'elles n'eussent été communiquées par l'autorité militaire, et que les notes officielles allemandes fussent insérées gratuitement : on interdit la publication des articles ayant des tendances hostiles ou critiquant les actes des autorités.

En 1914, en Belgique occupée, les Allemands supprimèrent tous les journaux belges, ceux-ci s'étant refusés à se soumettre à leur censure. Mais par la suite ils obligèrent certains d'entre eux, tout au moins en province, à paraître sous leur contrôle, et en leur imposant certains articles. L'introduction des journaux étrangers fut frappée de peines sévères. Malgré les rigueurs allemandes, les Belges parvinrent à éditer quelques journaux clandestins, comme « La Libre Belgique » (2) et la

(1) Sur la situation des correspondants de journaux à la suite des armées belligérantes, V. Lentner, *Das Recht im Kriege*, p. 95. — Pillet, *Le droit de la guerre*, t. I, p. 218. — Pour la pratique suivie dans les conflits récents, V. Rolin-Jacquemyns, R. D. I., t. XVIII, p. 530 ; R. D. I. P., t. I, p. 60, t. III, p. 80, t. IV, p. 698. — V. aussi *supra*, nos 1077³ et 1121.

(2) V. sur ce journal l'Echo de Paris du 26 décembre 1918.

« Vérité », que les autorités germaniques ne purent parvenir à empêcher de paraître (1). — Pour la France envahie, les Allemands créèrent un journal à leur dévotion, « La Gazette des Ardennes », éditée à Mézières-Charleville, siège du grand quartier général, et que rédigeaient, en français, notamment des Allemands ayant habité la France avant la guerre et en connaissant bien la langue (2); les journaux locaux, ne voulant pas se soumettre aux exigences allemandes, avaient disparu, et ceux de Paris étaient formellement interdits : le patriotisme de nombreux citoyens et la corruption facile de militaires allemands permirent toutefois de temps à autre la circulation clandestine de certains de leurs numéros; quelques journaux furent aussi, en cachette, édités sur place (V. n° 1187).

Dans les pays allemands de la rive gauche du Rhin, que les Alliés occupèrent en vertu de l'armistice du 11 novembre 1918, la presse fut soumise à la censure et le colportage de feuilles volantes ou de brochures fut défendu (n° 1167').

§ 5. — Biens de l'Etat et des établissements publics (3)

1176. — A. — BIENS IMMOBILIERS. — DOMAINE PUBLIC. — Nul doute que l'occupant ne soit, en vertu du droit de la guerre, autorisé à s'emparer des *biens immobiliers*, composant le domaine public de l'Etat envahi. Mais le droit international moderne admet de très justes distinctions, en s'attachant à la destination de ces biens.

Du droit qu'a l'armée envahissante de veiller à sa propre conservation et de faire disparaître les obstacles qui s'opposent à l'accomplissement de sa mission, il découle qu'elle a le pouvoir de s'emparer des forteresses, arsenaux, magasins, casernes, etc. Elle les utilise ou les détruit selon les nécessités de la lutte. Elle peut raser les ouvrages fortifiés, faire sauter les arsenaux, les fabriques d'armes, les ponts, les viaducs, barrer les canaux, dégrader les voies de communication, etc., etc., pourvu que ces mesures soient nécessitées par les opérations militaires. — Ce pouvoir indispensable est reconnu par Bluntschli, Klüber, G.-F. de Martens, etc.

1177. — Mais cette destruction ou dégradation est subordonnée à certaines conditions. — a) Elle ne peut émaner que de combattants

(1) Massart, *Comment les Belges résistent à la domination allemande*, 1916, pp. 4 et s., 312 et s.

(2) Sur la rédaction de la Gazette des Ardennes, V. une série d'articles de l'Echo de Paris des mois de décembre 1918 et de janvier 1919.

(3) V. Depambour, *Des effets de l'occupation en temps de guerre sur la propriété et la jouissance des biens publics et particuliers*, 1900. — Huber, *La propriété publique en cas de guerre sur terre*. R. D. I. P., t. XX, pp. 657 et s. — Rouard de Card, *La guerre continentale et la propriété*, 1877. — Wehberg, *Das Beuterecht im Land-und Seekriege*, et traduction anglaise : *Capture in war on land and sea*, 1911.

ayant régulièrement le titre et les immunités de belligérants. Si d'autres individus accomplissaient ces destructions ou dégradations, ils seraient traités comme des brigands et non comme des prisonniers de guerre (Bluntschli, *op. cit.*, art. 641. — Instructions américaines, art. 84).

b) La destruction ou la dégradation de ces immeubles ne peut être effectuée qu'en vertu d'un ordre écrit, émanant d'un commandant d'armée ou de corps d'armée (Loi du 21 brumaire an V).

c) Elle doit être imposée par les nécessités de la lutte. On ne peut anéantir que les constructions qu'on ne peut, ni conserver, ni abandonner à l'adversaire sans le renforcer.

1178. — Les biens immobiliers qui ne servent pas aux opérations militaires, qui ont une destination pacifique, ne peuvent être détruits, ni détériorés par l'occupant : le but de la guerre ne le commande pas. — Ainsi les *églises*, les *temples*, les *hôpitaux* ou *hospices*, les immeubles affectés à des *établissements d'éducation*, *collèges*, et autres ayant une destination scientifique, doivent être respectés par l'occupant (Déclaration de Bruxelles de 1874, art. 8. — Règlements de la Haye, art. 56. — Instructions américaines, art. 34. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 53).

Mais ces édifices et bâtiments pourront servir à des usages militaires. L'occupant pourra loger des soldats dans les écoles, établir ses ambulances pour les blessés dans les édifices religieux, organiser des magasins dans les locaux d'une université, etc., etc.

Les *monuments publics*, les *palais*, les *musées*, les *bibliothèques*, les *archives*, doivent être respectés comme les églises et les hôpitaux. « On doit, dit Vattel, épargner les édifices qui font honneur à l'humanité et qui ne contribuent pas à rendre l'ennemi plus puissant... Que gagne-t-on à les détruire ? C'est se déclarer ennemi du genre humain que de le priver de gaieté de cœur de ces monuments des arts, de ces modèles de goût » (1) (Règlements de la Haye, art. 56).

1179. — En 1815, les Prussiens demandèrent la destruction de la colonne Vendôme élevée, au lendemain d'Iéna, avec le bronze de leurs canons. Blücher, qui détestait la France, était tout disposé à leur accorder cette satisfaction ; mais le duc de Wellington s'y opposa. Il sauva également le pont d'Iéna, que les Prussiens voulaient faire sauter, et y plaça des sentinelles avec ordre de s'opposer à toute tentative de destruction.

François II d'Autriche se vengea plus spirituellement de son ancien vainqueur. Il se contenta de faire placer sur l'arc de triomphe du Simplon, à Milan, en face du bas-relief où il était représenté acceptant la paix dictée par Napoléon, un second bas-relief représentant l'abdication de Napoléon à Fontainebleau.

L'incendie et le pillage du Palais d'Été, lors de l'expédition de Chine

(1) Vattel, *op. cit.*, liv. III, ch. IX, § 168.

En 1860, par les officiers et soldats anglais et français, furent des actes éminemment répréhensibles et contraires au droit international. — Les Chiliens, lors de la guerre de 1879 avec le Pérou, furent loin de se conformer aux exigences du droit des gens (1). — En 1900, lors de l'expédition des troupes alliées en Chine pour résister aux Boxers, des faits d'incendie et de pillage analogues à ceux de 1860 ont été commis.

Pendant la guerre russo-japonaise de 1904, l'administration japonaise résuma, à l'occasion de l'occupation de Dalny, en des règles très précises, les principes qu'il convient d'admettre en ce qui concerne la propriété publique soit immobilière, soit mobilière, de l'ennemi (2). — Pendant les guerres balkaniques de 1911-1913, quantité de mosquées et d'églises furent détruites (3).

A Liège, en 1914, pendant la grande guerre, les Allemands firent du Palais de justice une caserne. De même, pour le Palais de justice de Bruxelles ; les soldats qui l'occupèrent démolirent en grande partie le magnifique mobilier qui le garnissait ; sa coupole servit la nuit à faire des signaux aux dirigeables ; à la suite d'énergiques protestations, ils consentirent à abandonner quelques salles indispensables à l'administration de la justice. Le Palais des Académies est devenu un hôpital militaire ; les Allemands ne permirent plus aux académiciens d'y pénétrer et l'ont laissé en quittant Bruxelles dans un état déplorable. Les bureaux des ministères furent transformés en chambres à coucher pour officiers (4). — En Serbie, les Bulgares ont détruit le monument qui avait été élevé au prince Miloche. — Dans tous les territoires occupés par les Allemands, ceux-ci ont déboulonné et emporté, pour en faire servir le bronze à la confection de leurs munitions, la plupart des statues ornant les voies publiques. En maints endroits, en Belgique, en France, en Russie, les monuments et les châteaux historiques furent incendiés ; les églises ne furent pas plus épargnées : avant d'être détruites, elles furent souvent profanées (5).

(1) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VI, p. 1110.

(2) V. Ariga, *La guerre russo-japonaise*, p. 354.

(3) Rapport de la Commission d'enquête Carnegie, p. 228.

(4) Massart, *op. cit.*, p. 189. — X., *La Belgique sous la griffe allemande*, 1915, p. 28. — V. Le Nain, *L'état du Palais des Académies après le départ des Allemands*, Bulletin de la classe des lettres de l'Académie royale de Belgique, 1919, p. 31.

(5) V. Garner, A. J., 1915, pp. 101 et s. — Maccas, *op. cit.*, pp. 233 et s. — Comp. Claude Cochin, *A propos des pillards d'églises*, Revue des Jeunes du 25 décembre 1918, pp. 705 et s. — A Douai, dans l'église Saint-Pierre, les missels effeuillés gisent avec les ornements sacrés au milieu des ordures, et l'église Saint-Géry fut indignement profanée : le tabernacle du maître autel est vide et, sur la porte qui en a été forcée, on relève la trace de trois coups de pic. Les piliers de la cathédrale de Saint-Quentin furent creusés pour recevoir des paquets d'explosifs. En août 1917, la 5^e compagnie du 8^e régiment de réserve allemand fut, à la suite d'une mutinerie, enfermée pendant trois jours dans l'église de Saint-Erme, près de Laon. — V. le rapport de la Commission d'enquête française publié au Journal officiel du 23 novembre 1918.

1180. — Un acte particulièrement contraire au droit international est la destruction ou l'enlèvement des richesses renfermées dans les musées, archives ou bibliothèques. Cette destruction ou cet enlèvement ne sont pas commandés par la nécessité de la lutte, ne facilitent en rien les opérations militaires de l'envahisseur. Les œuvres d'art, les archives, etc., ne doivent pas être enlevées à l'Etat vaincu, ni à l'Etat envahi, « parce qu'elles ne servent, dit Bluntschli, ni de près ni de loin à faire la guerre, et qu'en s'en emparant, on ne contraint pas l'ennemi à demander plus vite la paix. Les vendre, pour employer le produit de la vente à faire la guerre, est également contraire aux idées civilisées ». — « Toute saisie, destruction ou dégradation intentionnelle de monuments historiques, d'œuvres d'art et de science est interdite et doit être poursuivie », disent les articles 56 des Règlements de la Haye.

Quelques auteurs, cependant, autorisent le vainqueur à emporter, comme trophée de sa victoire, les collections et œuvres d'art appartenant à l'Etat vaincu. Mais cette opinion, trop imprégnée de l'ancien caractère de la guerre, est repoussée par la majorité des publicistes (1).

En 1796-1797, un certain nombre d'objets d'art, tableaux, vases, statues, des manuscrits avaient été transportés d'Italie en France à la suite de conventions conclues avec le Pape à Bologne, avec le duc de Parme et de Plaisance le 8 mai 1796, avec Venise le 16 mai 1797. — En 1815, lors de l'entrée des troupes alliées dans Paris, lord Castlereagh réclama, au nom du Pape, du duc de Toscane, la restitution de ces richesses, enlevées, d'après lui, au mépris du droit des gens. Talleyrand répondit en faisant observer que beaucoup d'objets d'art appartenaient à la France, en vertu de la cession qui lui en avait été faite dans des traités solennels. Et les commissaires français réclamèrent l'insertion d'un article spécial dans la convention militaire de la reddition de Paris. Blücher et Wellington refusèrent. — Les Alliés envahirent le Louvre et enlevèrent de vive force les objets réclamés. Des scènes regrettables se produisirent. — La conduite des Alliés fut blâmée à la Chambre des communes d'Angleterre, le 10 février 1816, par sir Samuel Romilly. — Halleck la réprovoque comme contraire au droit international. — Bluntschli considère leur résolution comme égoïste et néanmoins comme un progrès, tout en constatant que le changement de propriété avait été sanctionné par les traités! (*op. cit.*, art. 650, note 2).

Constatons, avec M. Rouard de Card, qu'une distinction s'imposait entre les ouvrages d'art qui, enlevés à la suite de victoires, devaient être rendus à leurs légitimes propriétaires, car le droit ne peut les considérer comme butin de guerre, — et ceux qui, cédés régulièrement à la France par des traités, échappaient à toute revendication (2). —

(1) Calvo, *op. cit.*, t. IV, §§ 2212 et 2213. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, p. 133, note.

(2) Rouard de Card, *op. cit.*, ch. II, pp. 99 et s.

Nous ajoutons qu'il est préférable de ne pas exiger dans un traité de paix la cession de semblables objets et de respecter les richesses artistiques de la nation vaincue. C'est plus humain, plus digne du vainqueur, plus respectueux du génie particulier de chaque peuple.

En 1870, les Allemands ont respecté soigneusement les musées de Versailles, de Saint-Germain et les collections de Sèvres (1). — Mais ils procédèrent à la saisie des archives dans les pays français occupés (2).

Lors de la grande guerre de 1914-1919, les archives des pays occupés par les Allemands furent généralement l'objet de pillages, de vols et d'incendies. Il en fut ainsi notamment à Douai en 1918 : les archives de cette ville, les manuscrits et livres précieux de sa bibliothèque, même les archives de la Cour d'appel, furent systématiquement pillés, puis livrés au vol et à la destruction par des officiers et soldats comme toute la ville de Douai elle-même. A Cambrai, outre le pillage général, les Allemands pillèrent les archives municipales, puis les remontèrent des caves pour les brûler avec l'hôtel-de-ville. Ils agirent de même à Saint-Quentin. Au contraire, les archives de Lille sont restées relativement intactes. — De même qu'à Saint-Quentin ils avaient enlevé, pour les placer en lieu sûr, les célèbres pastels de La Tour, les Allemands retirèrent du musée de Lille, sous prétexte de sécurité, un grand nombre de tableaux, en donnant récépissé de chacun d'eux nominativement (3). — En Belgique, sans parler de la bibliothèque de l'Université de Louvain et des archives de nombreuses localités comme Termonde, Aerschot, etc., qui furent incendiées lors de la prise de ces villes, il faut noter que pendant l'occupation les archives de Liège furent pillées, et pillées par des connaisseurs, et que celles de Dinant éprouvèrent d'importants dommages (4). — Les Bulgares, en août 1917, enlevèrent et transportèrent en Bulgarie des œuvres d'art grecques de l'époque byzantine appartenant à 72 églises et couvents : le général Roussef, commandant la division de Rilo, et le capitaine Siksikof, du 14^e régiment de ligne, dirigèrent en personne le pillage, transportant une partie des trésors au couvent

(1) Chuquet, *Les Prussiens et le Musée du Louvre en 1815*, Revue des sciences, politiques, t. XXXVI (1916), p. 264. — Muntz, *Les annexions de collections d'art ou de bibliothèques et leur rôle dans les relations internationales*, Revue d'histoire diplomatique, 1894. — Saurier, *Les conquêtes artistiques de la Révolution et de l'Empire ; reprises et abandons des Alliés en 1815 ; leurs conséquences sur les musées d'Europe*, 1902. — Soncevo, *De la protection des œuvres d'art en temps de guerre*, Les Arts, avril 1904. — V. dans le Journal des Débats des 29 février, 6 et 18 mars 1908 des communications de MM. Lechevallier-Chevignard et Brongniart sur la conduite que tinrent en 1815 les armées alliées vis-à-vis de la manufacture de Sèvres.

(2) V. Gaston May, *La saisie des archives du département de la Meurthe pendant la guerre de 1870-1871*, R. D. I. P., t. XVIII, pp. 22 et s.

(3) Communication de M. Langlois, directeur des archives nationales, à l'Académie des inscriptions et belles lettres le 8 novembre 1918. — V. aussi le Temps du 23 et du 26 octobre 1918, pp. 2 et s.

(4) V. Massart, *op. cit.*, p. 420.

bulgare de Rilo et une partie chez eux ; afin de mieux cacher le vol, ils firent disparaître le notable Hadji Listra ; après les pillages, les Bulgares mirent le feu aux églises et aux couvents (Temps du 20 décembre 1918). Les archives de l'Etat serbe ont été systématiquement détruites ou emportées aussi bien par les autorités austro-hongroises que par les autorités bulgares (1). — L'Autriche-Hongrie fut loin de respecter toujours les principes touchant le régime de la propriété publique dans les territoires qu'elle occupa. L'Italie s'ingénia, au contraire, à les observer : une ordonnance italienne du 21 septembre 1916 déclara l'inaliénabilité des biens meubles et immeubles des territoires occupés, qui offrent un intérêt artistique, historique ou archéologique (2).

1181. — DOMAINE PRIVÉ. — Quant aux biens immobiliers faisant partie du domaine privé de l'Etat envahi, tous les auteurs modernes sont du même avis. L'occupant n'en devient pas, ne peut pas, par le seul fait de l'occupation, en devenir propriétaire. Il n'a sur ces biens qu'une simple jouissance (Déclaration de Bruxelles, art. 7. — Règlements de la Haye, art. 55). — Il peut en saisir et séquestrer les produits et revenus, afin qu'ils n'aillent point grossir les ressources de l'adversaire. Il peut louer les fermes et métairies, les pâturages, les vignobles, etc. — Il peut utiliser les bâtiments de ces biens domaniaux pour loger ses troupes, etc.

1182. — L'armée occupante peut user des *bois et forêts* de l'Etat et des communes pour satisfaire les nécessités de la guerre et ses propres besoins, pour construire des baraquements, édifier des travaux de défense. — Elle peut pratiquer des coupes blanches sur les points où il est indispensable d'établir un découvert, de prévenir des surprises, de se maintenir dans une position, etc., etc.

Mais, sous la réserve des exceptions imposées par les besoins militaires, les forêts doivent être administrées conformément aux règles de l'administration forestière. Quelles lois ? celles de l'occupant ou celles du pays occupé ? — Bluntschli (*op. cit.*, art. 646) pensait que l'occupant peut gérer d'après ses propres règles, pourvu qu'il ne dévaste pas. Vu sa qualité de simple jouissant, nous pensons qu'il doit appliquer, autant que possible, les règlements du pays occupé. — Ainsi il peut couper les bois taillis et les vendre à sa guise, car il a un droit absolu sur les produits du sol ; mais il devra suivre l'ordre et la quotité des coupes de l'aménagement antérieurement établi. — De même, pour les parties de bois de haute futaie mises en coupes réglées. Les arbres de haute futaie, marqués en réserve et qui n'ont pas été soumis aux coupes, doivent être respectés par l'envahisseur. Ils font partie intégrante du sol. Le propriétaire seul peut les faire abattre.

(1) V. note serbe, 1916, p. 109.

(2) V. Catellani, *op. cit.*, pp. 111 et s.

C'est la doctrine générale, celle de Vattel, G.-F. de Martens, Klüber, Heffter, etc.

En 1870, les Allemands ont violé ces règles à plusieurs reprises. Dans les Ardennes, des chênes furent abattus en dehors des coupes normales de chaque année. La Cour de Nancy, par un remarquable arrêt du 3 août 1872 (Daloz, *Rec. pér.*, 72, 2, 229), déclara nulle la vente de chênes de haute futaie dans la Meurthe et dans la Meuse faite par les Prussiens à des banquiers de Berlin. V. encore Nancy, 27 août 1872, et sur pourvoi de Nancy, 3 août 1872, Cass., 16 avril 1873, Daloz, *Rec. pér.*, 72, 2, 185 et 74, 1, 261 (1). Dans un protocole annexé à la convention additionnelle de 1871, le Gouvernement français refusa toute valeur légale, toute force obligatoire aux aliénations de coupes de bois consenties durant la guerre sur le territoire français par les autorités allemandes. Loin de protester contre cette déclaration, les plénipotentiaires allemands en donnèrent acte. — En 1914-1918, tant en France qu'en Belgique, les Allemands ont coupé sans aucun discernement quantité d'arbres dans les forêts de l'Etat et dans les forêts communales, et en ont transporté le bois en Allemagne pour être utilisé dans les manufactures de fusils ou comme bois de charpente. Rien qu'en France, 300,000 hectares de forêts ont été détruits (2).

1182¹. — Ce qui vient d'être dit pour l'exploitation des bois et forêts est vrai aussi pour celle des mines et des stations thermales en territoire occupé. — En Serbie, une mine seulement, celle du Sègne, est exploitée par l'Etat serbe ; lors de la guerre de 1914-1919, les administrations bulgare et austro-hongroise ont mis la main sur elle pour l'exploiter ; mais, contrairement aux règles du droit des gens (n^{os} 1195 et s.), elles en firent autant pour les autres mines mises en œuvre par des personnes ou des sociétés privées. Elles agirent d'une façon semblable pour les stations thermales : elles les ont cédées à bail, sans distinction entre celles exploitées sous la régie de l'Etat et celles exploitées par des particuliers (3).

1182³. — En 1870-1871, les Allemands, en France, suspendirent le monopole du tabac. — De même, en Serbie, lors de la guerre mondiale de 1914-1919, les monopoles de l'Etat serbe pour les allumettes et le papier à cigarettes furent concédés par l'administration austro-hongroise à des maisons hongroises et autrichiennes ; l'administration bulgare concéda la préparation du tabac à des Bulgares (4).

1183. — B. — BIENS MEUBLES. — Tous les biens mobiliers de l'Etat,

(1) V. Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2207.

(2) V. 13^e rapport de la Commission d'enquête belge. — Discours de M. Paul Deschanel, Président de la Chambre française des députés, le 8 mars 1919, à la Fédération des associations départementales de sinistrés au Trocadéro. Journal officiel du 12, p. 2126 ; Temps du 9, p. 2.

(3) Note serbe, 1916, p. 77.

(4) Note serbe, 1916, p. 73.

de nature à servir aux opérations de guerre, peuvent être saisis et confisqués par l'occupant, qui est autorisé à se les approprier, sans être tenu à une indemnité. — Suivant les articles 53, al. 1, des Règlements de la Haye de 1899 et de 1907, « l'armée qui occupe un territoire peut saisir le numéraire, les fonds et les valeurs exigibles appartenant en propre à l'Etat et, en général, toute propriété mobilière de l'Etat de nature à servir aux opérations de la guerre ».

Le matériel de guerre, qui comprend les armes, les chevaux, les munitions, les voitures, les approvisionnements, a été, par la volonté certaine des belligérants, exposé aux chances incertaines des batailles. Il est naturel que le vainqueur puisse le capturer et se l'approprier. Il ne peut laisser à son adversaire les moyens de prolonger la lutte et de retarder la conclusion de la paix (Déclaration de Bruxelles de 1874, art. 6. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 50. — Règlement de la Haye de 1899, art. 53 ; Règlement de la Haye de 1907, art. 53 : modifications de forme par rapport au Règlement de 1899).

D'après les règles généralement admises, l'Etat a seul droit sur le butin de guerre fait par les troupes. Les drapeaux, les canons, les armes, les munitions, le matériel, le numéraire, etc., doivent être livrés à l'administration militaire. — Parfois les soldats, qui ont fait la capture, reçoivent à titre de récompense une somme qui est allouée sur les ordres du général commandant l'armée. — Pendant les guerres de 1866 et de 1870, les soldats prussiens ou allemands reçurent des gratifications variables suivant la nature de l'objet capturé, drapeau, canon, etc. — Du reste, le point de savoir quels objets capturés appartiennent au soldat qui les a saisis ou à l'Etat doit être résolu d'après la législation intérieure de chaque pays. — Au mois de décembre 1900, à l'occasion de l'occupation de Pékin et des autres parties de la Chine par les puissances étrangères à la suite des massacres des Boxers (n° 1-13¹⁶), le Gouvernement français, dans le but d'éviter les inconvénients pouvant résulter de l'exercice du droit de prise, a décidé que tous les objets appartenant soit au gouvernement chinois, soit à des particuliers, et autres que le matériel et les approvisionnements de guerre, dont ses troupes se seraient emparées, seraient restitués au Gouvernement chinois. Dans ce but, il a fait arrêter, à leur arrivée en France, les caisses et colis renfermant ces objets. — Un décret français du 26 juin 1901 a supprimé les parts de prises qu'avait prévues l'article 109 du Règlement sur le service en campagne du 28 mai 1859 (R. D. I. P., t. VIII, Documents, p. 4). Cette suppression n'a été prononcée toutefois qu'en ce qui concerne la guerre continentale : c'est seulement une loi du 15 mars 1916 qui a modifié le mode d'attribution des prises maritimes.

1184. — C. — CHEMINS DE FER (1). — L'importance du rôle joué

(1) V. Budde, *Die französischen Eisenbahnen im Kriege 1870-1871 und ihre seitherige Entwicklung in militärischer Hinsicht*, 1877 ; *Die französischen Eisenbahnen im deutschen Kriegsbetrieb 1870-1871*, 1903. — Buzzati, *Des chemins de*

par les *chemins de fer* dans les guerres modernes a été suffisamment établie par la guerre d'Italie de 1859, par la guerre de Sécession dans l'Amérique du Nord, et surtout par les guerres de 1866, de 1870 et de 1914-1919. — Les voies ferrées constituent un élément de lutte. Bien employées, elles contribuent puissamment à la réalisation de conceptions stratégiques hardies, comme en Bohême en 1866, et facilitent la victoire. Elles doivent donc être exposées aux chances, heureuses ou malheureuses, de la lutte. — Dès qu'une armée pénètre sur le territoire de l'ennemi, ses chefs cherchent immédiatement à s'emparer des voies ferrées, des gares, du matériel, locomotives et wagons, afin d'assurer le transport des troupes et des vivres et de paralyser la défense du territoire envahi. — Quels sont les pouvoirs du belligérant ? — En 1870, les Allemands mirent sous séquestre et administrèrent les chemins de fer des départements par eux occupés. Ce fait a engendré des discussions sur l'intérêt, la légitimité et les conséquences de pareille mainmise.

L'*intérêt* est hors de doute : les chemins de fer constituent un élément militaire des plus importants.

La *légitimité* de la saisie est par suite indiscutable. C'est une des nécessités de la guerre.

Les *conséquences* de cette saisie doivent varier, selon la constitution et l'organisation particulière des diverses voies ferrées. Les chemins de fer, on le sait, ne sont pas régis d'une manière uniforme dans les divers pays d'Europe. — En Allemagne, en Belgique, les chemins de fer appartiennent à l'Etat ; en Angleterre, à des compagnies privées, qui exploitent sous la suprême surveillance de l'Etat. En France, la voie, la route qui supporte les rails fait partie du domaine public de l'Etat, qui use d'une ingérence particulière à l'égard de compagnies concessionnaires, auxquelles, à l'exception de certaines lignes exploitées par l'Etat, appartiennent les gares, le matériel roulant.

1185. — Dans le pays envahi et occupé par une armée ennemie, les chemins de fer appartiennent-ils à l'Etat, ils doivent être traités comme les autres biens du domaine public. L'occupant peut évidemment les utiliser pour ses opérations militaires. Il peut exploiter le réseau du pays envahi, transporter des voyageurs et des marchandises. Les

fer en temps de guerre, R. D. I., t. XX, p. 383. — Corre, *Des chemins de fer au temps de guerre jusqu'à la conférence de la Haye de 1899*, 1910. — Couder, *De la condition des chemins de fer en temps de guerre*, 1908. — De Fourcault, *Les chemins de fer et l'occupation de guerre*, 1901. — Jacqmin, *Les chemins de fer pendant la guerre de 1870-1871*. — Moynier, *Les chemins de fer en temps de guerre*, R. D. I., t. XX, p. 362. — Nowacki, *Die Eisenbahnen im Kriege*, 1906. — Permezel, *Du régime des chemins de fer en temps de guerre*, 1904. — Poinsard, *Etudes de droit international conventionnel*, 1894, pp. 183 et s. — De Stein, *Le droit international des chemins de fer en temps de guerre*, R. D. I., t. XVII, p. 332, et XIX, p. 164. — Comp. Boudin, *Les transports stratégiques par voie ferrée : étude de législation militaire et de droit public international*, 1912. — Filliol, *La guerre et les chemins de fer*, 1917.

bénéfices de la gestion sont pour lui ; car ce sont des fruits civils, des produits. — L'occupant peut affermer l'exploitation pour la durée de l'occupation ; il loue sa jouissance. Mais il ne peut aliéner le chemin de fer ; car il n'est pas encore propriétaire et ne le sera que par la conquête définitive.

Mais l'occupant devient-il maître absolu des machines, des wagons ? Peut-il les aliéner ? peut-il les conduire à titre définitif dans son propre pays ? Le point est sujet à controverse. Bluntschli et M. Rouard de Card sont pour l'affirmative. Ils voient dans les locomotives et les wagons un matériel de guerre. — Guelle (*op. cit.*, t. II, p. 93) est d'un avis contraire. Avec lui, nous pensons que l'assimilation des locomotives et des wagons au matériel de guerre n'est pas possible. « Même quand ils appartiennent à l'Etat, les chemins de fer sont créés premièrement, naturellement, pour faciliter les voyages, le commerce, les relations et les transactions de la paix. Ils ne servent à la guerre que par accident et cet accident ne saurait leur faire perdre leur caractère d'origine et leur destination primitive. Que provisoirement ils soient mis à la disposition du vainqueur, cela est inévitable, car il a le droit de faire directement et immédiatement tout ce qui peut hâter la défaite de son adversaire. Tant que le matériel lui sert, il peut donc le garder et l'employer ; dès qu'il n'en a plus besoin et que la campagne est terminée, il doit le rendre, car ses droits cessent avec la cause qui les avait fait naître, et s'emparer en dehors d'une utilité de guerre de choses appartenant à l'ennemi est une véritable spoliation ». C'est la solution adoptée dans l'article 51 du Manuel d'Oxford, 1880, de l'Institut de droit international. — Bien entendu, il en devrait être différemment du matériel roulant destiné à servir uniquement à la guerre, comme des locomotives blindées.

1186. — Les chemins de fer appartiennent-ils à des compagnies privées ? (1). Ils constituent évidemment une propriété privée de destination et de nature essentiellement pacifiques. — Mais il est incontestable aussi qu'ils se prêtent à un emploi des plus efficaces en vue des hostilités. Bien que non créés pour la guerre, ils donnent aux belligérants des facilités spéciales pour les transports de troupes, de matériel, d'approvisionnements (Loi du 24 juillet 1873, art. 26) (2). — Cette utilité fait rentrer leur saisie dans la catégorie des mesures à prendre pour la bonne conduite des opérations de guerre. — Nul doute que l'occupant ne puisse, en droit comme en fait, séquestrer la voie ferrée et le matériel, les employer à son usage et même continuer l'exploitation commerciale, dont il percevra les produits d'après les tarifs, à charge d'en rendre compte, lors de la paix, aux représentants des

(1) Méthodiquement, l'étude de cette hypothèse devrait être renvoyée à la partie consacrée à la propriété privée ; mais nous croyons qu'il est plus utile d'exposer dans son ensemble la question des chemins de fer.

(2) Dans plusieurs Etats, le tracé de plusieurs lignes de chemins de fer a été fixé en vue des services à rendre en temps de guerre.

compagnies. A la paix, il évacuera les gares, et restituera à chaque compagnie son matériel roulant (1). Mais lui devra-t-il une indemnité pour la privation momentanée de ce matériel et pour les détériorations qu'il a pu subir ? La question est discutée.

En 1870-1871, les Allemands se saisirent en France successivement des chemins de fer de l'Est, du Nord, d'Orléans, de Paris-Lyon-Méditerranée. Ils paralysèrent ainsi la résistance de la France et facilitèrent les opérations de leurs armées. Ils perçurent les produits procurés par le transport des voyageurs et des marchandises. Ils promirent de tenir un compte exact des recettes, afin de pouvoir, à la conclusion de la paix, restituer les sommes dues à chaque réseau. En exécution de ces promesses, une commission mixte fut, par convention additionnelle au traité de paix, chargée d'opérer la liquidation des droits des Compagnies (2). — Pendant la guerre de 1914-1919, les Allemands ne se sont pas bornés à saisir les chemins de fer de l'ennemi et à les employer pour leurs propres besoins dans les pays occupés ; ils ont fréquemment enlevé les rails des voies ferrées d'un pays pour les transporter dans un autre, parfois fort éloigné, qu'ils occupaient aussi, afin de les y faire servir à la construction de lignes militaires, et ils ont agi de même en ce qui concerne le matériel roulant. Les lignes vicinales de la Belgique, si utiles aux communications et aux nécessités du ravitaillement, ont été spécialement démontées et détruites. C'est ainsi, notamment, que de nombreux rails furent arrachés en Belgique et envoyés en Pologne. Il y a là sans aucun doute une violation des règles du droit des gens, car il est à présumer que dans de pareilles conditions le matériel fixe et roulant des chemins de fer ne pourra pas être restitué en bon état à la fin de la guerre (3).

En 1870-1871, les Allemands, usant tour à tour de la persuasion et de la menace, s'efforcèrent de se servir des employés français pour exploiter les chemins de fer dont ils s'étaient saisis, mais ils ne purent y parvenir : force leur fut de réorganiser les services avec leurs propres moyens (4). — Lors de la grande guerre de 1914-1919, les Allemands tentèrent vainement aussi, pour faire fonctionner les chemins de fer en territoires occupés, d'obtenir le concours du personnel ennemi. En Belgique, ils firent à ce personnel les offres de salaire les plus tentantes ; n'ayant pas réussi à décider les ouvriers, ils les soumièrent à la plus odieuse persécution et finalement les déportèrent en Allemagne

(1) Guelle, *op. cit.*, t. II, p. 96. — Massé, *Le droit commercial, etc.*, t. I, p. 133. — Morin, *op. cit.*, t. I, p. 442. — Rouard de Card, *op. cit.*, ch. III, p. 152.

(2) V. Gaston May, *Le traité de Francfort*, 1909, pp. 253 et s. — Sur la conduite qu'a tenue la Turquie à l'égard des chemins de fer grecs, lors de son occupation de la Thessalie, V. R. D. I. P., t. IV, p. 711. — Sur la conduite du Japon vis-à-vis du chemin de fer de Sin-min-ting — Keou-pan-tse, après son occupation de Sin-min-ting, V. Ariga, *op. cit.*, p. 538.

(3) V. Nys, *op. cit.*, p. 85.

(4) Brenet, *op. cit.*, p. 173.

(V. spécialement affaire du personnel des chemins de fer de Luttre) (1).

1186¹. — L'armistice du 11 novembre 1918, signé avec l'Allemagne, a placé toutes les voies de communication situées dans les pays de la rive gauche du Rhin soumis à l'occupation des Alliés sous l'autorité pleine et entière du commandement en chef des armées alliées, qui aura le droit de prendre les mesures nécessaires pour en assurer l'occupation et l'exploitation : tout le matériel et le personnel civil et militaire utilisés actuellement seront maintenus. — Postérieurement à l'armistice, et pour la durée de l'occupation de l'Alsace et de la Lorraine par les troupes alliées, un arrêté français du 30 novembre 1918 (Journal officiel du 7 décembre, p. 10546) a organisé le fonctionnement des chemins de fer en Alsace et en Lorraine. La direction des chemins de fer dépendant de l'ancienne direction allemande fut assurée par une commission de chemins de fer de campagne, dite d'Alsace-Lorraine, disposant pour l'administration et l'exploitation d'organes militaires. Les fonctionnaires, agents et ouvriers de l'ancien réseau allemand ont été maintenus sur place conformément à la clause 7 de l'armistice et rattachés comme auxiliaires à la section des chemins de fer de campagne, chargés de la comptabilité. Les recettes des chemins de fer d'Alsace-Lorraine doivent être versées dans les caisses du Trésor, et les caisses des payeurs aux armées soumettront au conseil d'administration de la section des chemins de fer de campagne les sommes nécessaires pour couvrir les dépenses. Les tarifs de transport actuels pour voyageurs et marchandises ont été provisoirement maintenus ; toutefois les militaires de tous grades ne payeront que quart de place. Les transports au compte de la guerre devront être effectués avec les mêmes ordres de transport que sur le réseau national français et seront liquidés dans les mêmes conditions. — L'administration et les cadres du réseau ferré d'Alsace-Lorraine ayant été postérieurement organisés, des décrets du 8 octobre 1919 (Journal officiel du 14), après le traité de paix, ont remplacé la commission de chemins de fer de campagne par une commission de réseau analogue à celles constituées pour les grands réseaux français par la loi du 28 décembre 1888 et les décrets des 5 février 1889 et 8 décembre 1913.

1186². — Le Règlement de la Haye de 1899 a statué ainsi qu'il suit sur la question des chemins de fer : « Art. 53. L'armée qui occupe un territoire ne pourra saisir que le numéraire, les fonds et les valeurs exigibles appartenant en propre à l'Etat, les dépôts d'armes, moyens de transport, magasins et approvisionnements, et, en général, toute propriété mobilière de l'Etat de nature à servir aux opérations de la guerre. Le matériel des chemins de fer, les télégraphes de terre, les téléphones, les bateaux à vapeur et autres navires, en dehors des cas régis par la loi maritime, de même que les dépôts d'armes et en général toute espèce de munitions de guerre, même appartenant à des sociétés

(1) 18^e et 19^e rapports de la Commission d'enquête belge.

ou à des personnes privées, sont des moyens de nature à servir aux opérations de la guerre, mais devront être restitués, et les indemnités seront réglées à la paix ». « Art. 54. Le matériel des chemins de fer provenant d'Etats neutres, qu'il appartienne à ces Etats ou à des sociétés privées, leur sera renvoyé aussitôt que possible ». — Le Règlement de la Haye de 1907 s'exprime à cet égard de la façon suivante : « Art. 53. L'armée qui occupe un territoire ne pourra saisir que le numéraire, les fonds et les valeurs exigibles appartenant en propre à l'Etat, les dépôts d'armes, moyens de transport, magasins et approvisionnements et, en général, toute propriété mobilière de l'Etat de nature à servir aux opérations de la guerre. Tous les moyens affectés sur terre, sur mer et dans les airs à la transmission des nouvelles, au transport des personnes ou des choses, en dehors des cas régis par le droit maritime, les dépôts d'armes et en général toute espèce de munitions de guerre, peuvent être saisis, même s'ils appartiennent à des personnes privées, mais devront être restitués et les indemnités seront réglées à la paix ». Les *aéronefs*, *ballons* et *aéroplanes* se trouvent ainsi compris dans cette disposition. C'est dans la 7^e convention du 18 octobre 1907, concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, qu'on trouve un article 19 correspondant à l'article 54 du Règlement de la Haye de 1899. Cet article 19 porte ce qui suit : « Le matériel des chemins de fer provenant du territoire de puissances neutres, qu'il appartienne à ces puissances ou à des sociétés ou personnes privées, et reconnaissable comme tel, ne pourra être réquisitionné et utilisé par un belligérant que dans les cas et la mesure où l'exige une impérieuse nécessité. Il sera renvoyé aussitôt que possible dans le pays d'origine. La puissance neutre pourra de même, en cas de nécessité, retenir et utiliser, jusqu'à due concurrence, le matériel provenant du territoire de la puissance belligérante. Une indemnité sera payée de part et d'autre, en proportion du matériel utilisé et de la durée de l'utilisation ».

1187. — D. — POSTES ET TÉLÉGRAPHES. — Les voies de communication *télégraphiques*, *téléphoniques* et *postales*, créées spécialement en vue de la paix, ont été, dans plusieurs guerres récentes, utilisées pour transmettre les ordres et relier entre eux les états-majors et les divers corps d'armée. — A l'heure actuelle, toutes les nations militaires ont formé, organisé et exercé, dès le temps de paix, des corps spéciaux d'employés destinés à assurer promptement et efficacement au cours de la guerre le service des télégraphes et des postes. Ceux-ci sont des auxiliaires précieux pour les armées. — Il est donc normal que, dès son arrivée en pays ennemi, une armée envahissante cherche à enlever à son adversaire ces voies de communication et à les utiliser à son profit.

Dans presque tous les pays, les télégraphes et les postes sont des services de l'Etat et lui appartiennent : exceptionnellement, ils peuvent être la propriété de simples particuliers ou de compagnies privées.

Pour déterminer les droits de l'occupant dans l'un et l'autre cas, on doit appliquer les distinctions déjà faites à propos des chemins de fer. — L'occupant pourra faire couper les fils télégraphiques ou téléphoniques et ordonner toutes destructions nécessaires pour faire cesser les relations entre les divers corps d'armée ennemis, ou pour empêcher les renseignements utiles aux défenseurs du territoire envahi (1). — Des mesures analogues peuvent être prises en ce qui concerne la télégraphie sans fil (2). — V. Règlements de la Haye, art. 53, al. 2, reproduits n° 1186².

En 1870-1871, après que les employés des postes françaises eussent refusé de continuer leurs services aux conditions imposées par les Allemands, ceux-ci firent appel à leurs propres employés : les nouveaux bureaux consentirent à recevoir les lettres des particuliers, mais n'opérèrent jamais de distributions à domicile ; les destinataires durent les prendre eux-mêmes dans les bureaux, à moins qu'après entente avec la municipalité elles ne fussent remises en bloc à la mairie, où les anciens facteurs français en faisaient la distribution (3). — Lors de la guerre du Transvaal, l'Angleterre a laissé subsister les communications télégraphiques, mais elle a imposé à tout le monde, même aux agents des gouvernements étrangers, par exemple aux consuls du Natal, l'obligation de télégraphier en langage clair. — Pendant la guerre de 1904-1905, lors de l'occupation de Dalny, les Japonais saisirent les télégraphes et les téléphones. — Un arrêté allemand du 22 décembre 1914, pour la Belgique occupée, a déclaré les installations de télégraphie et de téléphonie à l'usage exclusif des autorités et des troupes allemandes, ainsi que des administrations des communes, canaux et chemins de fer autorisées par le gouverneur général ou par les autorités militaires ; les particuliers possesseurs d'appareils de télégraphie sans fil durent les déclarer, mais beaucoup parvinrent à les soustraire aux recherches allemandes et en usèrent clandestinement pour connaître et répandre la vérité sur les événements de la guerre. — Il en fut de même dans les régions occupées de la France (4) ; les correspondances télégraphique et postale furent interdites.

1187¹. — Le Règlement de la Haye de 1907 prévoit spécialement les

(1) Fischer, *Die Telegraphie und das Völkerrecht*, 1876. — Poinsard, *op. cit.*, pp. 273 et 318. — Rolland, *La poste et le télégraphe*, 1910. — Rouard de Card, *op. cit.*, ch. II, pp. 64 à 66.

(2) V. Paul Fauchille, Rapport à l'Institut de droit international sur le régime international de la télégraphie sans fil, *Annuaire de l'Institut*, t. XXI, pp. 261 et s. ;

(3) Brenet, *op. cit.*, pp. 171-172. — Mézières, *Récits de l'invasion : Alsace et Lorraine*, 1871, p. 14.

(4) V. l'Echo de Paris du 23 décembre 1918. — A Roubaix, pendant un an, grâce aux renseignements de la télégraphie sans fil, parut une petite feuille « L'Oiseau de France », qu'on se communiquait clandestinement. Le directeur et une jeune fille qui s'occupait de ce journal, à la fin découverts, furent condamnés à dix années de forteresse.

câbles sous-marins. Il dit dans son article 54 : « Les câbles sous-marins reliant un territoire occupé à un territoire neutre ne seront saisis ou détruits que dans le cas d'une nécessité absolue. Ils devront également être restitués et les indemnités seront réglées à la paix ». V. n° 1278.

1188. — E. — CAISSES PUBLIQUES. — Plus encore en temps de guerre qu'en temps de paix, l'argent est pour les Etats une ressource indispensable. On dit vulgairement qu'il est *le nerf de la guerre*. — L'occupant peut donc, d'après les lois de guerre, s'emparer, non seulement du Trésor de l'armée ennemie, mais encore des caisses publiques. — C'est là un droit incontestable, conforme aux fins de la guerre. Il est admis par tous les auteurs. — Mais l'Etat envahisseur doit respecter les fonds appartenant à des particuliers, les fonds de caisses d'épargne, de retraites, de secours mutuels, etc. (Règlements de la Haye, art. 53, al. 1). — Dans bien des cas, lors de la guerre de 1914-1919, les Allemands ont pris et confisqué les dépôts des banques privées. Ainsi, au mois d'août 1914, les troupes allemandes occupant la Belgique saisirent l'encaisse, dépassant deux millions de francs, de l'agence, à Hasselt, de la Banque nationale de Belgique, qui est une institution purement privée, sous forme de société anonyme, dont le capital appartient à des particuliers. Elles firent de même à Liège, à Huy, à Verviers, à Namur, à Louvain, à Bruxelles (1). D'après une protestation du gouvernement belge de septembre 1916, les Allemands obligèrent par la force la Banque nationale de Belgique et la Société générale de Belgique à envoyer une somme de 1,000,000,000 francs à la Banque impériale d'Allemagne pour servir de souscriptions à l'emprunt de guerre allemand (2). — Pendant leur occupation du Nord de la France, les Allemands enlevèrent de vive force dans les banques et sociétés de crédit de Lille, Roubaix, Tourcoing, Valenciennes, Douai, Cambrai, Caudry et Saint-Quentin les titres déposés contre récépissés, les valeurs mises dans les coffres-forts et les valeurs ou objets précieux placés par leurs propriétaires dans les caveaux de ces banques et sociétés ; ils les entreposèrent à Bruxelles ; mais tous ces objets ont été, en décembre 1918, restitués par les Allemands en conformité du protocole signé à Spa le 1^{er} décembre 1918 à la suite de la convention d'armistice (communiqué du ministre français des finances du 26 décembre 1918). — A Lille, pendant leur occupation, les Allemands obligèrent les directeurs des banques à subir la présence d'un séquestre payé par la maison 2,000 francs par mois, et, avant de partir, ils emportèrent tous les titres à Bruxelles, en faisant acquitter

(1) V. 17^e rapport de la Commission d'enquête belge. — V. aussi Paul Fauchille, *La Banque nationale de Belgique sous l'occupation allemande de 1914-1918*, R. D. I. P., 2^e série, t. I, pp. 310 et s.

(2) V. Paul Fauchille, *op. et loc. cit.* — Garner, A. J., 1907, p. 99. — Sur la conduite des Allemands en Belgique en ce qui concerne la Banque Nationale, la caisse d'épargne et de retraite et les établissements de crédit et les maisons de banque, V. encore Nys, *L'occupation de guerre*, pp. 14-28.

les frais de ce transport par les établissements financiers, déclarant qu'en agissant ainsi ils voulaient prendre un gage (1). — A Roubaix et à Tourcoing, dès l'entrée des troupes allemandes, les Allemands procédèrent immédiatement à la saisie de l'encaisse de la Banque de France. Les fonds de la caisse municipale furent saisis par eux en octobre 1918 lors de leur départ. Quant aux établissements de crédit, ils furent placés sous séquestre, sauf cependant les agences de la Société générale et de la Banque nationale de crédit, qui ne furent pas inquiétées. A la fin de l'occupation, les titres déposés furent enlevés ; ils ont été restitués depuis l'armistice sans qu'on ait constaté de dilapidation (2). — M. Wellhoff, receveur municipal de la ville de Lille, ayant refusé de leur payer 250,000 francs de sacs qui leur servaient dans les tranchées, les Allemands percèrent un trou dans le coffre-fort du bureau du receveur à l'aide d'un chalumeau, prirent l'argent et remirent à M. Wellhoff un procès-verbal d'effraction (3).

La distinction entre les caisses publiques et les caisses privées, évidente en théorie, est souvent plus que difficile à faire en pratique (4).

1189. — F. — IMPÔTS ET REVENUS DE L'ÉTAT. — Vider les caisses publiques du territoire envahi est, au point de vue du but de la guerre, une mesure utile, mais insuffisante. L'occupant doit, dans son intérêt, veiller à affaiblir les ressources de l'adversaire en mettant la main sur les impôts et sur les revenus. — L'occupant a deux droits corrélatifs : a) le droit d'empêcher la perception de l'impôt au profit de l'Etat dont il détient une portion du territoire ; b) le droit de percevoir l'impôt à sa place (ordonn. prussiennes : Reims, 6 octobre 1870 ; 5 décembre 1870 ; Versailles, 17 janvier 1871). — Le premier droit est incontestable, puisqu'il a pour but et pour résultat de diminuer les ressources de l'adversaire. — Le second droit, reconnu à l'envahisseur, lui impose le devoir d'affecter les sommes qu'il percevra aux frais d'administration du pays. S'emparant des revenus destinés à faire face à ces frais, il doit y contribuer dans la mesure indiquée par les nécessités présentes et par les lois de finances en vigueur. Sur le produit des impôts par lui perçus, l'occupant doit réserver une part pour assurer, dans le territoire occupé, le fonctionnement des services administratifs locaux ; c'est là une condition de sécurité pour les habitants. — *En*

(1) Le Temps du 23 octobre 1918, p. 2.

(2) Renseignements fournis par M. Anselme Dewavrin, négociant à Tourcoing, resté à Tourcoing pendant l'occupation. — Comp. Ch. Lefebvre, *Quelques procédés financiers des Allemands dans les régions du Nord de la France*, Compte rendu des travaux et séances de l'Académie des sciences morales et politiques, 1919.

(3) Déclaration de M. Wellhoff, Le Temps du 28 octobre 1918, p. 2.

(4) C'est pourquoi nous avons traité ici des caisses privées en même temps que des caisses publiques. — V. sur la conduite suivie par les Allemands en 1870 un article de M. Jules Roche, *La Banque et la guerre*, publié dans le Figaro du 26 juin 1897.

droit, l'occupant ne doit pas affecter ce produit au besoin de ses armées. C'est par des procédés spéciaux, réquisitions et contributions de guerre, qu'il assure l'existence et l'entretien de ses soldats. Mais, *en fait*, il utilise les produits des impôts selon son bon plaisir, nul ne pouvant utilement réclamer.

L'occupant doit, en tant qu'*impôts*, se borner à percevoir les contributions directes ou indirectes établies par l'Etat dont il a envahi le territoire ; il ne peut pas *légitimement* créer des impôts nouveaux. — Les contribuables seront valablement libérés des termes acquittés entre les mains de l'occupant. Le gouvernement légal ne pourra pas plus tard les leur réclamer à nouveau (Déclaration de Bruxelles de 1874, art. 5).

1190. — Quant au mode de perception des impôts établis, l'occupant, en principe, suit les règles fixées par les lois de l'Etat envahi. Mais, fort souvent, les fonctionnaires, préposés au service du recouvrement des impôts, auront résigné leur emploi ou auront suivi le vaincu dans sa retraite : il sera impossible à l'occupant d'improviser un personnel nouveau, qui puisse percevoir impôts indirects ou taxes en vertu d'un mécanisme parfois compliqué. Dans pareil cas, le vainqueur fera la perception par *équivalence*. On totalisera le rendement de tous les impôts directs ou indirects que devait produire le pays occupé d'après la loi de finances. Cette somme totale sera répartie entre les arrondissements ou provinces, puis entre les communes de l'arrondissement ou de la province, et enfin entre les habitants de chaque commune.

1190¹. — Pendant la guerre de 1870-1871, « les Allemands, dit M. Rouard de Card, ont, dans le principe, accompli toutes les prescriptions du droit des gens ; mais, peu à peu, ils ont abandonné cette sage conduite et ils se sont rendus coupables de graves abus » (1). Par une ordonnance du 17 novembre 1870, publiée dans l'Alsace et dans la Lorraine, le gouvernement allemand annonçait qu'il percevrait les impôts échus ou à échoir postérieurement au 15 août 1870, d'après la cote des contributions directes fixée par le budget français. Mais, comme il était difficile pour les fonctionnaires allemands de contrôler la rentrée des contributions indirectes, perçues à l'occasion de la consommation de certaines denrées, on décida pour tout simplifier qu'une prestation pécuniaire remplacerait tous les impôts indirects (à l'exception du produit du tabac dont le monopole fut supprimé) et viendrait s'ajouter à l'impôt direct, établi d'après le tableau des répartitions des communes pour l'année 1870. Cette conversion pouvait se justifier par des motifs plausibles. L'impôt direct comprit donc : 1° la somme des contributions directes ; 2° comme équivalent des impôts indirects, une taxe fixée à 150 0/0 de la somme des contributions directes (arrêtés prussiens des 26 octobre 1870 et

(1) Rouard de Card, *La guerre continentale et la propriété*, ch. II, pp. 71 et 72. — V, encore Brenet, *op. cit.*, pp. 180 et s. ; Guelle, *op. cit.*, t. II, pp. 109 et suiv.

23 janvier 1871). Une partie de ces contributions furent employées en Alsace, en Lorraine, en Champagne, en Seine-et-Oise, à l'administration du pays, aux traitements des instituteurs, des curés, des gardes champêtres, etc. Mais, en 1871, les exigences des Allemands s'accrurent. Ils exagérèrent le chiffre des contributions. Des villes durent payer, sous la dénomination d'impôt ordinaire, des sommes égales, pour les deux premiers mois de l'année, à quatre fois le montant des impôts directs. Nancy fut taxée à 327,000 francs par mois, Reims à 447,546 fr. Versailles subit une augmentation de 110,000 francs par mois. Les modes ordinaires de recouvrement furent abandonnés. On établit sur les principaux contribuables un système de solidarité d'une criante injustice. Les maires et les conseillers municipaux furent chargés de recouvrer les impôts à leurs risques et périls. Les communes d'un même canton ou d'un même département furent déclarées solidaires entre elles. Et tout cela, en dehors des contributions de guerre. — En 1897, lors de la guerre gréco-turque, les Turcs en Thessalie perçurent les impôts à la place du gouvernement hellène, mais en appliquant à la Grèce à peu près le même régime fiscal qu'à la Turquie ; ils créèrent un nouvel impôt sur les moutons et remplacèrent par d'autres les impôts sur le sel et sur les tabacs (1). — En 1898, lors de la guerre entre les Etats-Unis et l'Espagne, les instructions du Président McKinley ordonnèrent la perception des impôts existants ou de ceux qui leur seraient substitués (2). — La Bulgarie, lors de la grande guerre de 1914-1919, a modifié le régime fiscal de la Serbie qu'elle occupait et a imposé de nouvelles contributions à sa population, notamment un impôt sur le bétail, dit *beglouk* (3). — En Belgique, l'Allemagne, par arrêté du 16 janvier 1915, a établi un impôt additionnel extraordinaire à la charge des Belges qui, depuis le début de la guerre, ont volontairement quitté leur domicile et ont séjourné plus de dix mois en dehors de la Belgique, s'ils ne sont pas rentrés en Belgique avant le 1^{er} mars 1915 ; le gouvernement belge a protesté le 9 février 1915 contre l'établissement de cet impôt. — En France, à Roubaix et à Tourcoing, pendant l'occupation allemande de 1914-1918, les habitants ne payèrent en fait aucune sorte d'impôts, ni les anciens impôts français, ni des impôts nouveaux (4).

En Alsace, avant l'armistice, l'administration française a procédé à la perception des impôts directs et indirects aux lieux et places du gouvernement allemand et en vertu de la législation locale, sauf les dérogations et exceptions imposées par la force des choses.

1190³. — Les Règlements de la Haye de 1899 et de 1907 ont disposé de la manière suivante à l'égard des impôts et revenus de l'Etat :

(1) Politis, R. D. I. P., t. IV, p. 702.

(2) Le Fur, R. D. I. P., t. V, p. 804.

(3) Note serbe, 1916, p. 61.

(4) Renseignements fournis par M. Anselme Dewavrin, négociant à Tourcoing, resté à Tourcoing pendant l'occupation.

« Art. 48. Si l'occupant prélève, dans le territoire occupé, les impôts, droits et péages établis au profit de l'Etat, il le fera, autant que possible, d'après les règles de l'assiette et de la répartition en vigueur, et il en résultera pour lui l'obligation de pourvoir aux frais de l'administration du territoire occupé dans la mesure où le gouvernement légal y est tenu ». — « Art. 49. Si, en dehors des impôts visés à l'article précédent, l'occupant prélève d'autres contributions en argent dans le territoire occupé, ce ne pourra être que pour les besoins de l'armée ou de l'administration de ce territoire ».

1191. — G. — CRÉANCES DE L'ETAT CONTRE DES PARTICULIERS. — Quels droits a l'occupant sur ces créances ? La question a soulevé une vive controverse. — L'accord est néanmoins fait sur deux points : 1°) L'occupant a incontestablement le droit d'interdire tout paiement, toute prestation pécuniaire au profit de l'Etat envahi. Il peut s'opposer au recouvrement des créances de cet Etat sur le territoire qu'il occupe. Il lui enlève ainsi des ressources utilisables dans la lutte (ordonn. du gouv. prussien d'Alsace du 29 août 1870). — 2°) L'occupant ne peut pas exiger le paiement des créances non échues. Les débiteurs de l'Etat envahi ne peuvent être déchus du terme qui leur a été concédé par un événement auquel ils sont étrangers.

1192. — 3°) Mais l'occupant peut-il recouvrer les créances de l'Etat envahi, qui sont ou qui deviennent, sur le territoire occupé, exigibles pendant la durée de l'occupation ? Question très controversée. — Calvo, Fiore, Guelle, Klüber, Heffter, Pradier-Fodéré (note sur Vattel), Rouard de Card, etc., se prononcent pour la solution négative. — L'occupant, disent-ils en substance, n'est pas créancier, ni mandataire de celui-ci. Il détient les titres, il est vrai ; mais il n'est pas cessionnaire. Nulle novation n'est intervenue, qui l'ait substitué au créancier primitif. L'occupation est un simple fait, qui ne peut modifier des rapports essentiellement conventionnels et sanctionnés par la loi. Le débiteur reste tenu envers son créancier originaire d'un engagement, que n'ont pu atteindre les événements militaires (Rouard de Card). — La simple détention d'un titre ne confère aucunement le droit d'en poursuivre l'exécution. — Si l'occupant peut percevoir les impôts, c'est que les impôts sont des revenus, des fruits civils. Les créances sont des capitaux. Toucher aux capitaux, c'est faire acte, non de jouissance, mais de disposition. — L'occupant, ne pouvant exiger le paiement des créances, ne saurait avoir, *a fortiori*, le droit d'en faire ni cession, ni remise.

La solution affirmative a été admise par Vattel (*op. cit.*, liv. III, ch. V, § 77), par Bynkershoek (*Quæstiones juris publici*, lib. I, cap. VII), par Lœning (1). — Toutes les raisons invoquées à l'appui de cette thèse

(1) Lœning, *L'administration du gouvernement général de l'Alsace pendant la guerre de 1870-1871*, R. D. I., t. IV, p. 106 ; *Die Verwaltung des Generalgouvernements im Elsass*, 1894.

ne sont peut-être pas bien probantes. — Mais la solution adverse, la négative, se concilie malaisément avec le droit généralement reconnu à l'occupant de s'emparer du contenu des caisses publiques. D'où provenait l'argent de ces caisses ? Des revenus de l'Etat, des impôts, soit ; mais aussi des dettes acquittées. — Comp. Règlements de la Haye, art. 53, al. 1, cités n° 1186².

1193. — Les partisans de l'affirmative admettent, naturellement et logiquement, que, comme pour les impôts, les paiements faits entre les mains de l'occupant seront, une fois la paix conclue, opposables au gouvernement légal.

La question est discutée entre les partisans de la solution négative, pour le cas où l'occupant, outrepassant ses droits, aurait contraint par la force le débiteur à payer entre ses mains. — Quelques-uns, par tempérament d'équité, déclarent ce paiement libératoire. D'autres veulent qu'il en soit tenu compte à titre d'*indemnité* au débiteur, qui, astreint à payer deux fois, subirait un dommage occasionné par la guerre. D'autres, enfin, pensent que le débiteur doit rester exposé aux poursuites de l'Etat vaincu, sauf le cas où le paiement a tourné au profit de l'Etat (1). Ils invoquent, à l'appui de leur théorie, plusieurs exemples empruntés à l'histoire.

Ces théories n'ont pas reçu de sanction pratique dans les guerres les plus récentes, la question n'ayant pas été soulevée (2).

1193¹. — H. — SYSTÈME MONÉTAIRE ET SYSTÈME HORAIRE DU PAYS OCCUPÉ. — L'occupant a-t-il le droit de modifier le *système monétaire* du pays occupé ? Un pareil pouvoir lui a été reconnu dans les guerres récentes. — En 1897, pendant l'occupation par les Turcs de la Thessalie grecque, les autorités ottomanes commencèrent par fixer d'une façon invariable la valeur du papier-monnaie grec par rapport à la monnaie métallique turque, la livre turque valant 40 drachmes, puis elles interdirent expressément l'emploi du papier grec. C'était, en réalité, pour les transactions commerciales entre particuliers, porter atteinte à la propriété privée, qui doit être en principe respectée. — Durant la guerre de 1914-1919, alors que le mark, calculé en monnaie du pays envahi, était à peine de 1 fr. 15, les Allemands imposèrent l'usage de la monnaie allemande (espèces et papier-monnaie) sur la

(1) Rouard de Card, *op. cit.*, ch. II, pp. 81 et s.

(2) Sur les principes appliqués par les Japonais en matière d'occupation militaire, lors de leurs guerres de 1894-1895, avec la Chine et de 1904-1905 avec la Russie, V. Ariga, *La guerre sino-japonaise*, pp. 148, 173 et s. et *La guerre russo-japonaise*, pp. 350-505. — Lors de la guerre de 1897 entre la Grèce et la Turquie, la Thessalie fut occupée par les Turcs; M. Politis, dans son étude publiée R. D. I. P., t. IV, pp. 705 et s., a donné, à ce sujet, des renseignements détaillés: plusieurs questions nouvelles ont été agitées (V. R. D. I. P., t. IV., p. 712, note 1). — Pour ce qui concerne la guerre hispano-américaine de 1898, V. Le Fur, R. D. I. P., t. V, pp. 793 et suiv. — Au sujet de la guerre Sud-africaine de 1899-1900, V. Despagnet, R. D. I. P., t. VII, pp. 699 et s., t. VIII, pp. 162 et s.

base de 1 fr. 25 pour 1 mark (V. pour la Belgique, arrêtés des 30 octobre et 15 novembre 1914) ; dans le Nord de la France, ils rendirent également obligatoire l'usage du mark en dépréciant la monnaie française : bien que la valeur du mark fût de beaucoup inférieure à celle du franc français, ils édictèrent qu'elle lui était supérieure ; à un certain moment, ils la déclarèrent supérieure de 40 0/0. — En Serbie, les autorités austro-hongroises et bulgares déprécièrent aussi la monnaie serbe en la réduisant à 50 0/0 de sa valeur nominale et établirent le cours légal de la monnaie austro-hongroise ou bulgare : le public fut obligé d'accepter une couronne pour deux dinars (ordonn. du 22 juin 1916). Il fut décidé en outre par les autorités austro-hongroises que les billets serbes devaient, pour pouvoir être reçus en paiement, porter le timbre du gouvernement militaire. — Un arrêté du Président du Conseil des ministres français, en date du 26 novembre 1918 (Journal officiel du 7 décembre, p. 10514), a interdit, à partir du 15 décembre, dans les districts de Haute-Alsace, Basse-Alsace et Lorraine, occupés par les Alliés, l'emploi et l'importation de la monnaie divisionnaire allemande, des billets de banque libellés en marks, et de tous instruments monétaires allemands : la monnaie et les billets allemands seront échangés contre des billets et des monnaies ayant cours en France au taux de 1 fr. 25 pour 1 mark (Comp. arrêté du 27 janvier 1919, Journal officiel du 29, p. 1097 ; loi du 23 avril 1919, Journal officiel du 24, p. 4226).

1193². — Dès les premiers jours de leur occupation en 1914, les Allemands rendirent obligatoire l'heure allemande, qui avance d'une heure, non seulement pour les horloges publiques et celles des cafés, mais même pour les horloges des simples particuliers (V., pour la Belgique, proclamation du 28 août 1914 aux habitants d'Andenne).

CHAPITRE VI

DROITS ET DEVOIRS DES BELLIGÉRANTS PAR RAPPORT A LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE (1)

1194. — L'ancienne pratique de la guerre avait pour but prédominant, exclusif même, la *destruction* de l'ennemi. — Par une conséquence naturelle, le vainqueur s'appropriait, par simple et violente appréhension, tous les biens des adversaires. La propriété des biens ainsi arrachés par la force à leur précédent possesseur était considérée comme fondée sur la plus solide des bases. — Toute l'antiquité suivait cette doctrine. Le moyen-âge l'adopta et la pratiqua. Les biens propres des habitants étaient pris comme butin.

Dans des temps plus rapprochés de nous, Grotius, Vattel, G.-F. de Martens (2) enseignaient encore que le vainqueur peut s'attribuer autant de biens privés, soit du monarque ennemi, soit de ses sujets, que sa satisfaction l'exige.

Une théorie différente s'est fait jour au XIX^e siècle. Puisque la guerre ne doit plus être désormais considérée que comme une relation d'Etat à Etat, que la lutte doit autant que possible être circonscrite entre les armées, il s'ensuit que les biens des particuliers, que les choses soumises à la propriété privée des sujets de l'adversaire ne peuvent pas être conquises, confisquées par l'occupant. Si les particuliers, *ut singuli*, souffrent, par répercussion inévitable, des effets de la guerre, ils ne doivent pas en subir les conséquences, directement et en leur nom propre. — Si, comme il a été dit ci-dessus (nos 1176 et s.), les pouvoirs de l'occupant du territoire de l'adversaire sont limités à l'égard des biens du domaine de l'Etat ennemi, combien, *a fortiori*, ne doivent-ils pas être restreints quant aux biens des particuliers.

(1) V. Auzillion, *Propriété privée et guerre continentale*, 1897. — Boudet, *Du respect de la propriété privée dans une guerre continentale*, 1888. — Cousteré, *La guerre continentale dans ses rapports avec la propriété*, 1888. — Depambour, *op. cit.* — Paul Fauchille, *Les Allemands en territoire occupé (février-mars 1917) : le droit et le fait ; simple comparaison*, R. D. I. P., t. XXIV, p. 316 ; *L'évacuation des territoires occupés par l'Allemagne dans le Nord de la France, février-mars 1917, 1917.* — Finger, *Die Stellung der Person und des Privateigentums im Kriegsrecht*, 1916. — Latifi, *Effects of War on Property*, 1905. — F. de Martens, *Du droit de propriété privée en temps de guerre*, 1869. — Rouard de Card, *La guerre continentale et la propriété*, 1877. — Vidari, *Del rispetto della proprietà privata fra gli Stati in guerra*, 1867. — Wehberg, *Das Beuterecht im Land-und Seekriege* 1909, et traduction anglaise : *Capture in war on land and sea*, 1911. — X., *Espagne et Etats-Unis : guerre, propriété privée sur territoire ennemi*, J. I. P., t. XV, p. 1012. — V. aussi Paolucci, *La guerra e la condizione giuridica della proprietà privata*, 1918. — Comp. Marguillier, *La destruction des monuments sur le front occidental : réponse aux plaidoyers allemands*, 1919.

(2) Grotius, *De jure belli ac pacis*, lib. III, cap. V. — Vattel, *Le droit des gens*, liv. III, ch. V, § 73. — G.-F. de Martens, *Précis*, t. II, p. 279.

SECTION I. — Respect de la propriété privée

1195. — Tous les auteurs modernes proclament le principe du *respect* de la propriété privée des ennemis, de l'*inviolabilité*, disent quelques-uns. Signalons Bluntschli, Calvo, Féraud-Giraud, Geffcken, Guelle, Heffter, Massé, Oppenheim, Rouard de Card, Wheaton, Vidari, etc., etc. Que l'envahisseur ne devienne pas propriétaire des biens privés, des biens des sujets, c'est évident. « Une simple invasion, dit Heffter (*op. cil.*, § 131), ne produit aucun changement dans la propriété civile ». L'envahisseur, non seulement ne devient pas propriétaire, mais, même, il n'est pas jouissant.

Les particuliers, les sujets de l'Etat envahi, conservent, avec leur droit de propriété les facultés qui en découlent, et leur jouissance ne doit pas plus être atteinte que le droit de propriété lui-même.

Comme le remarque M. Nys (1), « le principe du respect de la propriété privée n'a pas seulement pour conséquence de mettre obstacle à la saisie, à la mainmise, à la confiscation ; à peine d'être annihilé et de perdre toute efficacité, il a pour conséquence que la personne physique ou juridique, qui est propriétaire, a le droit d'agir comme propriétaire libre et autonome, sans que le vainqueur puisse s'ingérer dans sa gestion, contrôler celle-ci ou prétendre la diriger lui-même ». C'est ainsi que le pouvoir de l'occupant ne saurait aller jusqu'à empêcher un établissement financier, de nature essentiellement privée, de poursuivre ses opérations habituelles avec l'organisation qu'il tient de ses propres statuts (2).

Travers-Twiss paraît se séparer des autres publicistes. Il admet que tous les biens mobiliers d'un ennemi vaincu sont de droit strict à la merci du vainqueur ; mais il reconnaît que la pratique des nations chrétiennes n'est pas de confisquer comme butin de guerre la propriété privée des citoyens (*Le droit des gens*, t. II, n° 64).

Bluntschli dit : le vainqueur doit respecter la propriété privée. Ceux qui volontairement ou par vengeance détruisent ou endommagent la propriété privée d'autrui violent le droit international et doivent être punis (*op. cil.*, art. 652 et art. 663). — « Le droit des gens protège les biens des sujets ennemis ; il n'est permis d'y toucher que par exception, autant qu'il faut pour atteindre le but de la guerre. Car les biens particuliers des sujets ne font partie des forces de guerre des Etats que dans la limite du pouvoir qui appartient aux gouvernements sur les biens de leurs sujets » (Zachariæ).

Le principe du respect des propriétés privées est aussi consacré

(1) Nys, *L'occupation de guerre*, 1919, p. 27.

(2) Paul Fauchille, *La Banque nationale de Belgique sous l'occupation allemande de 1914 à 1918*, R. D. I. P., 2^e série, t. I, p. 316.

par l'article 38 des Instructions américaines, par l'article 40 de la Déclaration de Bruxelles (1874), et par l'article 54 du Manuel d'Oxford, 1880 : « La propriété privée, individuelle ou collective, doit être respectée et ne peut être confisquée, sous réserve des dispositions contenues dans les articles suivants ». C'est également ce que décident les Règlements de la Haye (1899 et 1907) : « Art. 23. Il est interdit de détruire ou de saisir des propriétés ennemies, sauf les cas où ces destructions ou ces saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre. — Art. 46. La propriété privée doit être respectée, elle ne peut pas être confisquée ».

1196. — Le même principe avait été inscrit dans le traité conclu, en 1785, entre la Prusse et les Etats-Unis (art. 23) et reconnu par la loi française du 14 nivôse an III, par le décret du 21 novembre 1806, par la lettre de Napoléon I^{er} au ministre des Etats-Unis du 22 août 1809, par divers ordres du jour de Bonaparte à l'armée d'Italie (22 avril et 11 juin 1796), par l'ordre adressé à l'armée prussienne le 8 août 1870.

1197. — Mais ne nous laissons pas leurrer par les mots. Les termes *respect*, *inviolabilité* répondent-ils bien à la situation vraie ? Exprimant-ils, exactement et adéquatement, l'état réel des choses ? — Voyons quelle est la véritable portée du principe du *respect de la propriété privée* dans les guerres terrestres.

Ce principe est loin d'être absolu. Il comporte, au contraire, de nombreuses *restrictions*, de considérables *exceptions*. Un publiciste remarque, non sans *humour*, que, si l'on voulait appliquer ce principe d'une manière effective aux guerres continentales, il constituerait le plus heureux expédient pour arrêter, entièrement et complètement, la marche de toute armée envahissante. Il est, en effet, impossible de faire la guerre sans camper sur des champs, sans fouler et broyer des récoltes sous les pieds des hommes et sous ceux des chevaux, sans détruire souvent des fermes et des villages par des projectiles d'artillerie, etc. (Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, Introduction).

1198. — Une restriction grave, importante et néanmoins naturelle et imposée par la force même des choses, qui, en réalité, englobe toutes les autres, est la restriction commandée par les *nécessités* de la guerre. — Tous les auteurs admettent (et pourraient-ils décider autrement ?) que le principe du respect de la propriété privée doit s'incliner et céder devant les nécessités de la lutte. Ainsi Pasquale Fiore dit à l'article 1063 de son *Droit international codifié* : « La propriété privée des sujets de l'ennemi sera réputée inviolable, tant dans la guerre continentale que dans la guerre maritime, sous réserve des restrictions apportées à cette inviolabilité par les nécessités de la lutte ». — Il ajoute, art. 1053, § 2 : « La dévastation ou destruction des choses appartenant aux particuliers sera elle-même licite quand les nécessités présentes de la lutte et des opérations militaires l'exigeront ». — Art. 1066, § 2. « Les chefs de corps pourront également se mettre,

sans condition, en possession de toute chose appartenant aux particuliers, lorsqu'elle sera l'objet d'un besoin urgent et immédiat de leurs troupes, notamment de tout ce qui peut être nécessaire pour la sécurité et la défense de l'armée ». — Le savant professeur italien a heureusement résumé, sous une forme nette et concise, l'opinion adoptée par les publicistes du droit international comme par les écrivains militaires (1).

Klüber ne permet qu'exceptionnellement la *dévastation* à l'égard des terrains qu'il est nécessaire de déblayer, de bâtiments dont les opérations militaires exigent impérieusement la destruction. Il admet qu'il est indispensable quelquefois de détruire jusqu'aux villes, villages et autres habitations, de ravager les jardins, vignes, champs, prés et forêts, enfin tout ce qui peut fournir des ressources à l'ennemi, lors d'une retraite dangereuse, ou lorsqu'il est essentiel de le chasser ou de l'attirer hors de ses positions, de former un camp ou d'élever des fortifications et des retranchements, etc. (2).

Doctrine reproduite dans les textes où se manifeste l'état actuel du droit international : « Est interdite toute destruction ou saisie des propriétés ennemies qui ne serait pas impérieusement commandée par la nécessité de la guerre », portent la Déclaration de Bruxelles de 1874, art. 13, *g.* et les Règlements de la Haye de 1899 et de 1907, art. 23. — « Les nécessités militaires autorisent... à détruire toutes espèces de propriétés... à s'emparer de tout ce que le pays ennemi peut fournir pour la subsistance et la sécurité de l'armée, etc. — Cette déclaration ne met point obstacle au droit qu'a l'envahisseur victorieux de mettre à contribution les habitants du territoire envahi ou leurs propriétés, de faire des emprunts forcés, de loger ses soldats chez les habitants, de faire servir temporairement à des usages militaires les propriétés, spécialement les maisons, les champs, les bateaux ou navires, les églises » (Instructions américaines, art. 15 et 37. — Art. 32 du Manuel d'Oxford, 1880).

1199. — Comme l'objectif de la guerre est le triomphe du plus fort, le belligérant est dans la nécessité et en droit d'accomplir tous les actes tendant directement à ce triomphe. — Les particuliers seront atteints dans leurs biens personnels et privés par voie de répercussion. — L'état de guerre réfléchit fatalement sur eux. Ils ne sont pas en guerre *ut singuli* ; mais ils sont touchés par les opérations de guerre, comme parties de *universitas*, comme membres de la nation. — Ils ne souffrent que par ricochet ; mais leur propriété n'en est pas moins atteinte. — Et, soutient Bluntschli, s'ils ont peut-être droit à quelque indemnité, le droit international n'a pas à s'en occuper : c'est affaire à la législation de leur propre Etat (*op. cit.*, art. 652, note 1).

(1) V. Bluntschli, *op. cit.*, art. 652.

(2) Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, tit. II, sect. II, ch. I, § 262. — Wheaton, *Eléments*, part. 4, ch. II.

1200. — Ainsi donc, le principe du *respect de la propriété privée*, en matière de guerre terrestre, se réduit à interdire les actes non utiles à la conduite et au succès de la guerre, et notamment le pillage, et la destruction par pure malice ou méchanceté. — « Le pillage est formellement interdit », disent les articles 47 des Règlements de la Haye de 1899 et de 1907. Il en est ainsi, d'après les articles 28 de ces Règlements, même en cas de ville prise d'assaut.

« La propriété mobilière *publique* est seule soumise aux chances du butin, non par la raison qu'elle est privée de maître, mais parce qu'elle est la propriété du gouvernement ennemi, dont l'autorité doit être attaquée... La *confiscation* de la propriété privée est donc exclue, sauf à titre de représailles » (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 136, note 4). — Mais le belligérant peut accomplir, sans violer le droit international, tous les actes qui lui paraissent commandés par les nécessités de la guerre. Un belligérant a le droit d'enlever à l'ennemi tous les biens qui peuvent l'aider à mieux poursuivre la lutte, et de les détruire, s'il ne peut commodément les emporter (1). — Tout dommage causé à l'ennemi, sans que le belligérant en tire un avantage correspondant, est un abus que le belligérant fait de son droit naturel.

Ce qui est vrai, c'est qu'il est interdit de détruire la propriété privée, pour le seul plaisir de la détruire, d'une manière systématique, sans que l'imposent les exigences de la guerre.

Examinons, avec plus de détails, la thèse posée et la portée de la règle.

1201. — **IMMEUBLES.** — Ni la propriété, ni la possession des immeubles ne sauraient être modifiées par le fait de l'envahissement et de l'occupation du territoire par l'ennemi. Celui-ci ne peut ni les confisquer, ni les aliéner. C'est l'opinion presque unanime des auteurs. — Bien mieux, il est du devoir et de l'intérêt du belligérant de protéger les biens immobiliers contre la cupidité ou la violence de ses soldats, — de son devoir, car le soldat ne doit commettre sur le territoire ennemi aucun acte de destruction inutile, — de son intérêt, car le respect de la propriété privée lui facilite la soumission des habitants.

Doivent donc être proscrits l'incendie des habitations et des métairies, granges, etc., la dévastation des cultures, la destruction des digues et des canaux, sauf la nécessité imposée par les opérations militaires. — Par exemple, un belligérant peut même « détruire les récoltes sur pied dans le but de priver son ennemi de moyens immédiats de subsistance et de le contraindre ainsi à se rendre. Mais un belligérant ne saurait se justifier de couper les oliviers et d'arracher les vignes ; car c'est désoler un pays pour nombre d'années, sans que le belligérant puisse en retirer aucun avantage correspondant » (2).

(1) Nous verrons cependant, à propos de la guerre maritime, que bien des auteurs attribuent à ce principe, pour en tirer argument, une étendue qu'il ne possède réellement pas.

(2) Travers-Twiss, *Le droit des gens*, t. II, ch. IV, n° 65.

1201'. — Ce n'est pas seulement la propriété immobilière des particuliers qui doit être respectée, c'est aussi celle des collectivités autres que l'Etat : provinces, départements, communes, etc., car vis-à-vis des belligérants ces collectivités ne sont en réalité que des particuliers. C'est ce que l'article 8 de la Déclaration de Bruxelles de 1874 a déclaré expressément, à la demande du délégué allemand général de Voigts-Rhetz, en ce qui concerne les communes : « Les biens des communes seront traités comme la propriété privée ». La même règle a été reproduite par les articles 56, alinéa 1, des conventions de la Haye de 1899 et de 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre. L'article 54 du Manuel d'Oxford, 1880, imposait également le respect de la propriété privée, « individuelle ou collective » (1).

1202. — Le respect de la propriété immobilière s'applique encore aux biens qui composent le *domaine privé* du souverain ennemi. L'occupant ne saurait avoir sur eux plus d'empire que sur les biens des particuliers. Quant aux biens composant la *liste civile* du souverain, ils sont, à l'égard de l'occupant, des biens du domaine de l'Etat.

1203. — L'occupant peut, par *voie de réquisition* (n° 1207), loger dans les habitations particulières ses soldats et abriter ses chevaux, mulets, voitures et matériel dans des bâtiments privés.

L'occupant, obligé de reculer, d'évacuer le territoire, ne manque pas de détruire les fourrages, les denrées qu'il ne peut emporter. Il fait le vide derrière lui pour entraver la marche de l'adversaire.

1204. — MEUBLES. — Le principe du respect de la propriété privée protège les biens mobiliers des particuliers, comme leurs immeubles, mais avec la même restriction. — Il faut en dire autant des biens mobiliers des collectivités assimilées aux simples particuliers, telles que les provinces, les départements et les communes (n° 1201').

Les atteintes que peut subir, en fait, dans le territoire envahi, la propriété mobilière privée, sont de deux sortes : a) les unes, licites, légitimes, admises par le droit international, celles qui sont commandées par les nécessités et par le but de la guerre ; — b) les autres, illicites, illégitimes, injustifiables, celles qui naissent du manque de discipline, de la cupidité et qui constituent des actes de brigandage.

1205. — Sauf restitution à la conclusion de la paix, les biens mobiliers pouvant être utilisés dans les opérations militaires sont saisissables par le belligérant envahisseur. — Nous l'avons déjà constaté à propos du matériel des compagnies de chemins de fer, des moyens de transport, des postes, des télégraphes, etc. (nos 1184 et s.).

1206. — Les armes ou dépôts d'armes de guerre, de chasse ou de luxe appartenant à des particuliers, sont aussi saisissables. Comme le dit l'article 6 de la Déclaration de Bruxelles de 1874, ces armes et toute espèce de munitions de guerre sont des moyens de nature à servir aux opérations de la guerre et qui peuvent ne pas être laissés par

(1) V. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VII, nos 3018, 3032 et s.

l'armée d'occupation à la disposition de l'ennemi. — Sans aucun doute, l'envahisseur a le droit de saisie. Mais il n'a pas celui de confiscation. A la paix, il doit rendre ces armes à leurs propriétaires ou les indemniser. (Art. 53, Règlements de la Haye de 1899 et de 1907).

Parmi les exceptions au principe du respect de la propriété privée résultant de la situation particulière où se trouve placée une armée sur le territoire ennemi, les plus importantes sont les *réquisitions* et les *contributions*.

Quelques auteurs emploient maladroitement ces expressions l'une pour l'autre : il en résulte que leurs opinions n'offrent pas toujours toute la netteté désirable.

La *réquisition* est la demande faite par l'autorité militaire aux habitants d'un pays de fournir *en nature* les objets nécessaires à l'armée. — La *contribution* est une imposition *en argent* que le vainqueur exige des populations vaincues (1).

1206¹. — Comment toutes ces règles ont-elles été observées pendant les guerres récentes ?

En 1870-1871, la destruction et la dévastation des propriétés privées par les Prussiens en France ont eu lieu d'une façon tellement systématique que M. de Chaudordy crut devoir protester par une circulaire du 29 novembre 1870. Dans les départements envahis le montant des réclamations des particuliers s'est élevé à 264 millions pour vol de titres et objets mobiliers (2). Pendant cette guerre, le premier soin des Allemands, en arrivant dans une localité, fut toujours de se faire livrer les armes de toute espèce appartenant aux particuliers. Une dépêche affichée à Reims, le 18 janvier 1871, menaça de mort les récalcitrants. Les armes de guerre étaient confisquées. Il était remis reçu des armes de chasse et de luxe. Mais elles furent, au cours de l'occupation, l'objet d'un véritable pillage, surtout à Versailles. A défaut des armes, qu'il était impossible de retrouver, la municipalité demanda une indemnité (3).

Dans la guerre du Pacifique, en 1879, les Chiliens ne se bornèrent pas à incendier les fermes et à faucher les cultures des particuliers, ils firent main basse sur les objets d'art et les meubles des sujets péruviens (4).

En 1897, au cours de la guerre gréco-turque, les armées grecques, qui envahirent l'Epire, n'incendièrent ni ne dévastèrent le territoire de l'ennemi ; mais il en fut autrement des armées turques en Thessalie (5).

Lors de la guerre hispano-américaine de 1898, les troupes améri-

(1) V. Rouard de Card, *La guerre continentale et la propriété*, ch. III, pp. 155 et s. — V. aussi Calvo, *op. cit.*, t. IV, §§ 2235 et suiv.

(2) Brenet, *op. cit.*, p. 156. — Rouard de Card, *op. cit.*

(3) Rouard de Card, *La guerre continentale*, ch. III, p. 148.

(4) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VI, p. 1110.

(5) Politis, *R. D. I. P.*, t. IV, pp. 684, 704 et s.

caines, qui occupèrent Cuba, Porto-Rico et les Philippines, ont strictement appliqué le principe du respect de la propriété privée (1).

Il ne semble pas que, pendant la guerre Sud-africaine de 1899-1900, les Anglais aient toujours respecté la propriété privée ennemie (2).

Si les Japonais commirent quelques actes répréhensibles à Port-Arthur, dans leur guerre de 1894 contre la Chine, ils se sont au contraire bien comportés lors de leur guerre de 1904-1905 avec la Russie (3). — En Mandchourie, où les Russes et les Japonais se battirent, quoique ce fût un pays neutre, l'armée japonaise prit des mesures pour surveiller la possession des armes par les Chinois. Ces mesures se ramenaient à trois : 1° interdire de posséder des armes sans autorisation préalable et défense de s'approprier les armes abandonnées par l'ennemi ; 2° récompenses aux dénonciateurs et punition des coupables ; 3° prêt aux habitants des villages organisés, pour leur propre défense, des armes qui leur sont nécessaires, mais sous certaines conditions (4).

Pendant les guerres balkaniques, la propriété privée ennemie paraît avoir subi de graves atteintes. En 1913, les Bulgares, dans leur guerre contre la Grèce, se livrèrent à des incendies systématiques de villages entiers en Macédoine ; ils ont expliqué ces incendies par le désir de retarder la marche en avant de l'armée grecque en rendant les approvisionnements difficiles (5). — Le principe de l'article 46 du Règlement de la Haye subit une restriction importante du fait de la Bulgarie : cette puissance (qui avait signé, mais non encore ratifié le Règlement de 1907) a déclaré, le 25 février 1913, que tous les biens meubles et immeubles abandonnés par leurs propriétaires musulmans qui ont pris la fuite à la suite de la guerre seront réputés propriété de l'Etat bulgare ; elle les a ainsi traités comme des biens sans maître (6).

•1206³. — Cependant, toutes ces violations du droit des gens, quelles qu'importantes qu'elles furent, n'ont rien été en comparaison de celles qui furent commises par les Empires centraux durant la guerre mondiale de 1914-1919. — Au cours de cette guerre, l'Allemagne, sans aucune nécessité militaire, sur les territoires dont elle s'empara, ne respecta ni les biens immobiliers ni les biens mobiliers des particuliers. Aussitôt entrées dans un village ou dans une ville, ses troupes se mirent

(1) Le Fur, R. D. I. P., t. V, p. 810.

(2) Despagnet, R. D. I. P., t. VIII, pp. 174 et s. — Sur le sort des exploitations minières du Transvaal, V. R. D. I. P., t. VII, pp. 695 et s., et t. VIII, pp. 174 et s.

(3) Ariga, *La guerre sino-japonaise*, pp. 77 et s. ; *La guerre russo-japonaise*, pp. 351 et s.

(4) Ariga, *op. cit.*, pp. 413 et s.

(5) Rapport de la Commission d'enquête Carnegie, p. 228. — Rapport du professeur Dr Reiss, de l'Université de Lausanne, 1918, pp. 113 et s. — Atrocités bulgares en Macédoine (faits et documents) : exposé soumis par le recteur de l'Université d'Athènes aux recteurs des Universités d'Europe et d'Amérique, 1913, pp. 16 et s. — V. le Temps des 10 et 11 juillet 1913.

(6) Journal des Débats, 3 avril 1913.

à en détruire systématiquement les immeubles. C'est en général par l'incendie qu'elles procédèrent à cette destruction. Leurs chefs non seulement les laissèrent faire, mais les y incitèrent : il y eut des corps spéciaux chargés de mettre le feu aux maisons avec du pétrole, des baguettes de matière fusante, des grenades incendiaires ; et, pour que l'incendie se propageât plus facilement, ils coupaient les conduites d'eau ou confisquaient le matériel de sauvetage. C'est ainsi qu'ils agirent partout, en Belgique et en France, dès le début de la guerre ; des quartiers de villes, même des communes entières, furent la proie des flammes : en Belgique, Aerschot, Louvain, Termonde, Namur, Andenne, Dinant, furent notamment les victimes de pareils excès ; en France, à Nomény, à Senlis, à Baccarat l'incendie également fit rage ; à Lille, après le bombardement qui leur livra la ville, les soldats lancèrent dans le quartier avoisinant la gare des grenades incendiaires qui en firent un vaste brasier (1). En dehors des villes et des villages, les Allemands mirent souvent aussi le feu à des fermes et à leurs dépendances, ravageant en même temps les cultures avoisinantes. Ce qui prouve bien que c'est par ordre que de pareilles destructions avaient lieu, c'est que des affiches apposées sur certaines maisons ordonnaient de les épargner, parce que les habitants s'étaient, d'une façon ou d'une autre, rendus agréables aux conquérants (2). — Les mêmes actes furent accomplis par les Allemands, à un degré peut-être plus grand encore, dans les régions qu'ils évacuèrent après les avoir occupées pendant de longs mois : ils employèrent les derniers jours de leur occupation à procéder à l'anéantissement complet du pays ; en agissant de la sorte ils n'entendaient pas entraver simplement les opérations des armées ennemies, ils détruisaient pour le plaisir de détruire, afin de ruiner le plus possible une région fertile. Les arbres fruitiers furent même méthodiquement coupés. Les usines et les établissements agricoles furent systématiquement visés. Telle fut en particulier la conduite des Allemands en février-mars 1917, quand ils se retirèrent volontairement des régions françaises de l'Aisne et de la Somme, et en juillet-novembre 1918, quand, sous la menace des forces ennemies, ils délaissèrent les territoires français et belges qu'ils occupaient (3). — Avant de détruire les immeubles, ils ont soin d'ailleurs d'y prendre tous les objets mobiliers à leur convenance ; souvent, pour saccager plus à leur aise une localité, ils la font évacuer par ses habitants (4).

(1) V. Garner, *Destruction of towns*, A. J., 1915, p. 101.

(2) V. les rapports des Commissions d'enquête belge, française et britannique. — Paul Fauchille, *op. cit.*, R. D. I. P., t. XXII, pp. 260 et s. — Maccas, *op. cit.*, pp. 222 et s.

(3) V. Paul Fauchille, *L'évacuation des territoires occupés par l'Allemagne dans le Nord de la France, février-mars 1917*, 1917. — V. discours de M. Couyba au Sénat français le 15 octobre 1918.

(4) V. les déclarations de M. Cunin-Grldaine, *L'occupation allemande dans les Ardennes*, Le Temps du 28 janvier 1919, p. 3.

Quand une maison n'a pas complètement disparu, elle est au moins totalement dévastée. C'est toujours la règle pour les maisons inhabitées. Les maisons occupées doivent être respectées ; en fait, elles ne le furent guère : quantité d'objets en furent enlevés ; les officiers qui y logèrent y dérobèrent eux-mêmes fréquemment des meubles, des tentures, des objets d'art, tout ce qui leur convenait. L'enlèvement des biens mobiliers fut, au surplus, savamment organisé : des charriots et des fourgons venaient les prendre pour les diriger sur l'Allemagne, et des sociétés spéciales sont constituées dans ce pays pour procéder à la vente des objets provenant des régions occupées. Tout ce que l'on ne peut pas ou ce qu'on ne veut pas emporter est brisé, déchiré, sali de la façon la plus ignoble. — En France, les Allemands se sont attaqués avec un soin tout particulier aux usines. Celles qui n'ont pas été rasées ont été dépouillées de leur puissance économique, courroies, machines, métiers, etc. : quand ils n'ont pu enlever les objets, pour les expédier en Allemagne, ils les ont détruits systématiquement. Les secrets de fabrique furent toujours dérobés. Leur but était de consommer la ruine de leurs adversaires pour une durée la plus longue possible. Ils faisaient la guerre économique en même temps que la guerre militaire. C'est ainsi qu'à Saint-Quentin ils ont volé 7,000 métiers à broder, et le même fait s'est produit pour les filatures, les tissages, les peignages, pour toutes les industries textiles. C'est le système qui fut suivi dans tout le Nord de la France (1). En 1917, un service allemand fut organisé à Lille sous le titre de « Commission de destruction des établissements industriels du Nord de la France » : par ordre de cette commission, toutes les usines de la contrée furent mises hors de service : M. Schrodter, de Dusseldorf, a dit dans une assemblée d'industriels que les entreprises allemandes seraient ainsi débarrassées d'une concurrence gênante. A Valenciennes, également, un bureau s'employa à la destruction des usines, dirigé d'abord par le capitaine Beucking, industriel à Cologne, puis en 1917 par le lieutenant Kohlmann, représentant d'usines métallurgiques à Dortmund. Un autre officier, M. Goertz, industriel lainier, fut chargé des textiles ; il dirigeait la réquisition de la laine à matelas, des fils de lin, des tissus de batiste, des linons, etc. : plus d'un tiers des broches de toutes les filatures de laine de France n'existe plus. D'autres services s'occupaient de la destruction ou de l'enlèvement des installations de force motrice et d'électricité. Les mines et les forêts furent également sous la direction de services spéciaux (2). — En France, les deux tiers du bassin houiller

(1) V. Paul Fauchille, *La réparation des dommages industriels causés par les Allemands dans le Nord de la France*, R. D. I. P., t. XXIII, p. 280. — Rapports des Commissions d'enquête française et belge.

(2) Discours de M. Paul Deschanel le 8 mars 1919 à la réunion de l'Union des grandes associations françaises au Trocadéro, Temps du 9, p. 2.

En Alsace, pendant l'occupation française, on trouva un volume mystérieusement édité par l'état-major allemand, qui exposait tout un programme

des départements du Nord et du Pas-de-Calais furent, pendant la grande guerre, ravagés par les Allemands : 220 fosses ont été rendues inutilisables. — Des faits analogues ont été commis par les Allemands en Belgique, en Russie et en Serbie (1). — Procédés identiques de la part des Bulgares en Serbie. Les autorités bulgares ont considéré comme biens sans maître toute chose dont le propriétaire a été soit tué au cours des opérations de guerre, soit interné ; elles ont traité

pour arrêter le développement économique de la France. Ce volume indiquait les moyens à employer pour immobiliser complètement une fabrique pendant cinq ans, dix ans même, et concluait à la nécessité d'assurer par ces moyens, définitivement, la supériorité de l'industrie allemande (Discours de M. le Président de la République Poincaré à Charleville le 25 décembre 1918, Temps du 27). Des extraits de ce volume édité, en février 1916, par les soins du grand état-major allemand, sous ce titre : *Die Industrie im besetzten Frankreich*, ont été en février 1919 publiés en brochure par le ministre français des finances (V. le Temps du 12 février 1919, p. 1 ; l'Echo de Paris du 11 février 1919, p. 1).

D'autre part, on a découvert à Bruxelles, après l'évacuation, des documents officiels allemands relatifs à un consortium des démolitions (*Abbau-Konzern*). Un inventaire complet des ressources économiques de la Belgique et du nord de la France, dressé avant la guerre par le service d'espionnage allemand, avait fait connaître l'emplacement et la valeur du matériel et de l'outillage des grandes usines. Muni de cet inventaire, un organisme dépendant du ministère de la guerre de Berlin, le « Wumba » (*Waffen und Munition Beschaffungs-Amt*), c'est-à-dire l'office de ravitaillement en armes et munitions, revendait à bon compte ce matériel et cet outillage aux maisons allemandes. Des contrats attribuaient à la caisse du Département de la guerre allemand une large part dans les bénéfices. Il y avait un consortium de cinq firmes chargées officiellement des travaux de démolition et du transport des machines et des matériaux en Allemagne : 1° *Gute Hoffnungsbutte*, d'Oberhausen ; 2° *Hein Lehmann*, de Dusseldorf ; 3° *Hijfers*, à Rheinbohl ; 4° *Jucho*, à Dortmund ; 5° *Breest*, à Berlin. Une fois un « acquéreur » trouvé et l'autorisation du Wumba obtenue, l'usine sacrifiée était livrée à l'une des firmes qui la rasait et en envoyait les diverses parties en Allemagne. D'accord avec le Wumba et avec le B. d. K. M. (délégué du ministère de la guerre) le *Abbau-Konzern* avait fait dresser par ses ingénieurs le relevé graphique complet de toutes les grandes usines métallurgiques des territoires occupés. L'Union des directeurs des houillères en Allemagne reçut, à la date du 3 novembre 1917, une circulaire faisant connaître qu'on était à même d'entreprendre la démolition et l'expédition des machines, chaudières, tuyauteries constructions, ainsi que de tout le matériel d'exploitation susceptible de réemploi se trouvant aux sièges des houillères du territoire français occupé. Les territoires occupés en France avaient été partagés en zones de diverses couleurs : bleu, Lille et Douai ; vert, Maubeuge ; jaune, Longwy et Briey. Les dessins, calques, épures et photographies des usines de chaque zone étaient réunis en cartons d'assemblage, et le site de chaque usine à démolir était soigneusement repéré sur la feuille régionale d'une carte de France ou de Belgique par un lavis de la couleur particulière de la zone, une initiale et un nombre avec lettre de classement. Des graphiques très soigneusement établis, terminés au mois d'août 1918, montrent mois par mois, depuis février 1917, les progrès de la dévastation systématique des grandes usines françaises et belges. Les Allemands du Consortium employaient aux travaux de démolition des ouvriers civils (Français, Belges), des soldats spécialistes et des prisonniers de guerre (Temps du 10 mars 1919).

(1) V. les rapports des diverses Commissions d'enquête. — Paul Fauchille, *op. et loc. cit.*, — Maccas, *op. cit.*, pp. 241 et s. — Mailler, *op. cit.*, pp. 199 et s.

aussi comme *res nullius* toute chose dont le propriétaire est absent soit par suite de ses obligations militaires, soit parce qu'il a dû quitter son foyer à l'approche de l'ennemi. Toutes ces propriétés furent saisies et vendues par les Bulgares. — Le pillage a été fait aussi bien par les Austro-Hongrois que par les Allemands et les Bulgares ; et ils ont agi de la sorte en Italie comme en Serbie (1).

Au cours de la guerre, l'autorité militaire allemande fit vendre publiquement à Luxembourg, que ses troupes occupaient, des objets mobiliers provenant des pays envahis de France et de Belgique, enlevés par les Allemands : le gouvernement du Luxembourg, en réponse à une protestation de la France, déclara que les personnes résidant à Luxembourg qui avaient acheté ces objets ne l'avaient fait qu'avec l'intention de les restituer plus tard à qui de droit et qu'au surplus il avait pris soin d'attirer l'attention des acheteurs sur les suites inévitables de leurs opérations (note de M. Kauffman, ministre d'Etat, à M. Mollard, ministre de France, 11 août 1917, Livre gris luxembourgeois, 1919, p. 112).

Dès le début du conflit mondial, la ville d'Anvers avait formé un stock d'environ 8,000 tonnes de céréales pour les besoins de la population civile. Au mois de novembre 1914, après la prise d'Anvers par les Allemands, ceux-ci voulurent saisir ce stock. La ville protesta ; elle finit par avoir gain de cause (2).

La règle du respect de la propriété privée fut méconnue par les Allemands en Belgique spécialement dans leurs rapports avec les banques d'émission, notamment avec la Banque nationale : ils s'ingérèrent dans leur gestion par un arrêté du 18 septembre 1914 et ils enlevèrent une partie de leur avoir (3).

Le 14 octobre 1918, contrairement aux prescriptions de l'article 56 du Règlement de la Haye, les Allemands firent enlever à l'Institut Pasteur de Lille les chevaux producteurs de sérum antidiphtérique (4).

En 1914-1919 comme en 1870-1871, la première préoccupation des Allemands, en arrivant en territoire ennemi, fut de s'emparer des armes que les particuliers pouvaient posséder.

1206³. — Ce ne fut pas seulement vis-à-vis des sujets ennemis envisagés comme tels que, dans la guerre de 1914-1919, les Allemands méconnurent la règle du respect de la propriété privée, ils la violèrent encore à l'égard de ces sujets en tant que représentants d'un Etat neutre. A Lille, le consul de Suède, qui était un Français, avait, quand il avait été mobilisé, confié sa maison et le consulat à des gardiens ; les Allemands, en pénétrant à Lille en 1914, n'en occupèrent pas moins

(1) Note serbe, 1916, pp. 41 et s., 47 et s. — Catellani, *op. cit.*, pp. 99 et s.

(2) V. Nys, *L'occupation de guerre*, pp. 32-42.

(3) V. Paul Fauchille, *op. cit.*, R. D. I. P., 2^e série. t. I, pp. 310 et s.

(4) V. lettre de protestation de M. Calmette, directeur de l'Institut Pasteur, au maire de Lille, du 15 octobre 1918, *Le Temps* du 20 octobre 1918, p. 2.

l'immeuble, mais, sur l'observation d'un autre membre du corps consulaire, ils se retirèrent aussitôt. Ils ne conservèrent pas toutefois jusqu'au bout cette attitude : en 1917, les gardiens de la maison du consul de Suède furent chassés, des officiers s'installèrent dans l'immeuble et les archives du consulat furent dispersées ou brûlées (1).

SECTION II. — Dérégations au respect de la propriété privée

§ 1. — Réquisitions (2)

1207. — Dans les temps anciens, pendant le moyen âge et presque jusqu'au xvi^e siècle, il est admis que la guerre doit nourrir la guerre, et les armées enlèvent de vive force aux habitants des pays envahis les choses nécessaires à leur subsistance. — Pillage plus ou moins régularisé, mais non réquisition.

En France, ce n'est guère que sous Louis XIV qu'on trouve une administration militaire régulièrement organisée. Louvois assure aux armées un service régulier de subsistances. Néanmoins, on pratique sur une large échelle le système des réquisitions en pays ennemi et même en pays ami, avec cette différence que, dans ce dernier cas, les reçus constatant les objets fournis en assurent le paiement par le Trésor royal. — Pendant les guerres de la Révolution française et de l'Empire, le nombre considérable des soldats, la marche souvent rapide des armées obligèrent à recourir fréquemment aux réquisitions (3).

(1) Déclaration de M. Palliez, consul de Suède à Lille, Le Temps du 28 octobre 1918, p. 2.

(2) V. Baratier, *Les réquisitions en temps de guerre*, 1873. — Bucklin, *Les réquisitions militaires*, 1915. — Colmet de Santerre, *Conférence sur les réquisitions en temps de guerre*, Revue des cours littéraires, 1870. — Paul Fauchille, *La réparation des dommages industriels causés par les Allemands dans le Nord de la France*, R. D. I P., t. XXIV, p. 280. — Féraud-Giraud, *Des réquisitions militaires*, 1892. — Ferrand, *Des réquisitions militaires en matière de droit international public*, 2^e édit., 1917. — Garner, *Contributions, requisitions and compulsory service in occupied territory*, A. J., 1917, p. 74. — Gregory, *Contributions and requisitions in war*, 1915. — Gruet, *Réquisitions militaires*, 1915. — Guichard, *Des réquisitions militaires et contributions au point de vue du droit international*, 1899. — Halmagrand, *Des réquisitions et des contributions : leur pratique dans les dernières guerres*, 1910. — Keller, *Requisitionen und Kontributionen*, 1898. — Marfil, *La requisición*, 1909. — Morgand, *Les réquisitions militaires*. — Nys, *Réquisitions et contributions*, R. D. I., 2^e série, t. VIII, pp. 274-406. — Pont, *Les réquisitions militaires en temps de guerre*, 1905. — Sabouroux, *Des réquisitions militaires en pays ennemi*, 1907. — Thomas, *Des réquisitions militaires et du logement des gens de guerre*, 1884. — Comp. Mondesier, *Du logement des militaires chez les habitants*.

(3) Plusieurs auteurs célèbrent la modération avec laquelle Washington usa du système des réquisitions pendant la guerre de l'indépendance américaine. Mais cette modération n'était-elle pas imposée par le caractère de cette guerre, et le général n'eût-il pas été un piètre homme d'Etat s'il avait ruiné par ses exigences

Durant les guerres du XIX^e siècle, et jusqu'en 1870, les belligérants n'ont guère employé les réquisitions que comme moyen subsidiaire d'alimentation et d'entretien de leurs troupes. Bluntschli a pu constater que « l'usage admis aujourd'hui par les nations civilisées est de pourvoir à l'alimentation et à l'habillement de l'armée en passant des traités avec des fournisseurs » (*op. cit.*, art. 653). On ne demande à la réquisition que ce qui est indispensable et urgent.

Dans les guerres d'Espagne, de Crimée, d'Italie et du Mexique, la France n'a pas eu recours au système de réquisitions pour des raisons diverses faciles à comprendre.

1208. — Mais ce qui pouvait être bien vrai en 1870 ne le sera plus désormais. La révolution militaire accomplie en Europe a eu pour conséquence forcée une extension nouvelle des réquisitions dans les guerres récentes. Le service obligatoire, en substituant d'énormes masses d'hommes aux effectifs restreints du passé, les chemins de fer, en permettant des concentrations rapides sur des points imprévus, rendent insuffisants les approvisionnements préparés par les intendances. — D'autre part, on ne peut, sans surcharger les soldats, sans encombrer les routes et ralentir les mouvements, porter ou traîner avec soi une grande quantité de vivres. — En conséquence, par la force même des choses, les réquisitions doivent jouer un grand rôle dans l'alimentation des armées en campagne (1).

Aussi, la France a-t-elle créé des officiers d'approvisionnement des corps et promulgué les lois du 3 juillet 1877, du 5 mars 1890, du 27 mars 1906, du 22 juillet 1909, du 23 juillet 1911 et du 26 décembre 1914, art. 16, modificatives sur certains points de celle de 1877, complétées par les décrets des 2 août 1877, 22 novembre 1896 et 27 décembre 1913, sur les réquisitions, spécialement sur la réquisition des chevaux, mulets et voitures (2). Ces lois, il est vrai, ne règlent que les réquisitions faites sur le territoire national par l'armée française elle-même ; mais elles peuvent être consultées comme indice et comme base de la réglementation à suivre en guerre, sur le territoire ennemi (3). —

les habitants du pays qu'il voulait rendre indépendant de la couronne d'Angleterre ?

(1) Guelle, *Les lois de la guerre*, t. II, p. 180.

(2) Sur l'application des réquisitions militaires aux étrangers, et spécialement aux agents diplomatiques et consuls étrangers, V. avis d'une commission interministérielle instituée en France en 1909 et décret français du 28 juin 1910, R. D. I. P., t. XVIII, Documents, p. 13 (V. n^o 446, note, 725, 759, note, 1217).

(3) Sur le caractère qu'il faut reconnaître en droit français aux réquisitions militaires, V. Cass., 6 mars 1917, Dalloz, *Rec. pér.*, 1917, 1, 33. V. aussi dissertations de MM. Berthélemy et Claro, Dalloz, *Rec. pér.*, 1916, 2, 137 et 177 ; 1917, 2, 17 et 89 ; Ambroise Colin, *Les réquisitions militaires et l'arrêt de la Cour de cassation*, Gazette des tribunaux du 5 avril 1917 ; Lafon et Bonnacase, *Le critérium de la valeur en matière de réquisitions militaires* ; Larnaude, *De l'indemnité dans les réquisitions militaires*, Loi des 14-15 février 1917 ; Le Fur, *Les droits des particuliers et ceux de l'Etat en matière de réquisitions militaires* ; Valéry, *A propos des*

Dans tous les Etats de l'Europe, des lois et des règlements confèrent à l'autorité militaire, en cas d'urgence, le droit de demander, par voie de réquisition, les vivres et les moyens de transport nécessaires aux troupes. Citons, pour l'Angleterre, les « Instructions for the requisitioning of supplies, transport, stores, animals, labour, etc., in the Field » (App. XXII au « Supply Manual », 1900, et « Field Service Regulations », part. II, 1909, p. 62).

1209. — Quel est le fondement du droit de réquisition ? Une divergence existe entre les auteurs sur ce point. — Morin, Rouard de Card, Vidari voient le fondement du droit de réquisition dans la substitution de la souveraineté de l'occupant sur le territoire envahi à celle du gouvernement indigène.

Cette thèse conduit ces auteurs à conclure que : — 1^o) la réquisition est une véritable expropriation ; — 2^o) que l'impossibilité absolue de pourvoir aux besoins des soldats, par d'autres moyens, permet seule de s'adresser aux habitants ; — 3^o) que le vainqueur ne doit pas ruiner un pays par des réquisitions exagérées et doit tenir compte de la richesse et des besoins des habitants ; — 4^o) que l'occupant peut demander par voie de réquisition, uniquement et restrictivement, les seules fournitures que le gouvernement légal peut exiger aux termes de sa propre législation ; — 5^o) que l'occupant peut, sans payer aucun prix, se faire livrer les prestations que les habitants doivent fournir gratuitement aux armées nationales ; — 6^o) qu'en dehors de ces prestations, toute réquisition doit donner lieu à une indemnité au profit des propriétaires dépossédés, indemnité payable par l'occupant ; — 7^o) que, par suite, le gouvernement national n'est soumis à aucun recours, mais peut, par mesure d'équité, venir au secours des propriétaires dépossédés ; — 8^o) que les troupes qui exigent des habitants la livraison de certains objets doivent être munies d'un ordre régulier et écrit, émané d'un commandant d'armée (1).

Nous n'adhérons pas à cette thèse : l'occupation, simple fait de force, ne peut avoir pour effet de substituer juridiquement l'occupant au gouvernement légal. Les habitants sont tenus envers l'occupant en vertu et dans les limites des lois de la guerre, et non par l'effet d'une souveraineté qu'il n'a pas encore acquise. Au surplus, les réquisitions existent aussi bien en cas de simple invasion qu'en cas d'occupation d'un territoire ennemi ; leur nécessité apparaît même surtout dans le cas d'invasion, où les mouvements de l'intendance des armées sont autrement difficiles qu'en cas d'occupation ; en matière de réquisitions, les expressions « occupant », « occupé », dont se servent les Règlements de la Haye, ont un sens large qui comprend l'invasion comme l'occupation proprement dite.

réquisitions, Gazette du Palais, 26 juin 1916. — V. encore les arrêts de la Cour de cassation rapportés dans Dalloz, *Rec. pér.*, 1919, 1, 105.

(1) Rouard de Card, *op. cit.*, ch. III, pp. 156 et s.

Funck-Brentano et Sorel écrivent : « Il n'est pas possible qu'il existe un droit quelconque qui puisse faire à des hommes un devoir de fournir des ressources à l'ennemi. L'envahisseur impose donc les contributions et les réquisitions *uniquement parce qu'il est le plus fort* ; son pouvoir n'a pas d'autre fondement » (1). Thèse exacte, au point de vue de la morale pure et de la stricte justice.

1210. — Pour nous, le droit de réquisition se justifie, comme le droit de destruction, à titre de nécessité engendrée par la guerre. — Pour qu'elle puisse atteindre le but par elle poursuivi, la défaite de l'adversaire, l'armée envahissante doit vivre, doit avoir des moyens de subsistance et d'entretien. Si son intendance ne les lui fournit pas, le droit de cette armée à faire appel aux ressources des particuliers pour subvenir à ses besoins n'est pas de ceux qu'on puisse discuter ; car il est, a été et sera toujours le droit de nécessité. — Le premier acte de masses d'hommes armées, privées des moyens nécessaires à leur subsistance, sera de les chercher autour d'elles : aucune force humaine ne sera suffisante à protéger les habitants, si des règles ne président pas à ces circonstances exceptionnelles. — Les lois de la guerre doivent comprendre le droit de réquisition.

Ce droit n'est pas reconnu à l'autorité militaire par voie d'extension, mais bien plutôt par voie de restriction, de mesure d'ordre. — Le droit de réquisition, c'est l'obstacle élevé contre les exactions violentes et immodérées. — En plaçant le droit de réquisition parmi les lois de la guerre, on ne consacre ni l'abus de la force, ni l'exercice du droit de conquête ; on reconnaît simplement la conséquence forcée des situations, l'accomplissement d'un des premiers devoirs d'un commandant d'armée (Guelle, *op. cit.*, t. II, pp. 182 et 183).

Basé sur d'impérieuses nécessités militaires, le droit de réquisition est légitime. Cette légitimité est admise par presque tous les publicistes (2), par les militaires : elle est reconnue par plusieurs arrêts de la Cour de cassation française (Cass., 13 mai 1873, 23 février 1875, Sirey, *Rec. pér.*, 1873, 1, 311 ; 1875, 1, 267), par les art. 10 et s. de la Déclaration de Bruxelles de 1874, par les art. 52 des Règlements de la Haye de 1899 et 1907 et par les art. 56 et s. du Manuel d'Oxford, 1880.

1211. — Sont soumis au droit de réquisition tous les objets et toutes les choses, dont la fourniture est nécessitée par l'intérêt militaire de l'occupant, alors même que la législation n'en permettrait pas la réquisition au gouvernement national. — D'après l'article 52 des Règlements de la Haye de 1899 et de 1907, « des réquisitions en nature et des services ne pourront être réclamés des communes ou des habitants que pour les besoins de l'armée d'occupation ». Par « armée d'occupation » on doit entendre l'armée qui occupe la région sur laquelle a

(1) Funck-Brentano et Sorel, *Précis*, 2^e édit., liv. II, chap. III, p. 281.

(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 653. — Calvo, *op. cit.*, t. IV, §§ 2237 et 2239. — Heffter-Geffcken, *op. cit.*, § 131, note 4. — Klüber, *op. cit.*, § 251.

autorité l'officier qui fait la réquisition ; on ne saurait donc considérer comme une réquisition régulière la demande d'objets adressée à un habitant d'une ville occupée pour subvenir, aux besoins de l'armée ennemie occupant une autre région du pays, pour répondre aux nécessités de troupes se trouvant dans le territoire occupé d'un autre belligérant ou dans leur territoire national, encore moins pour servir à la population civile dans le territoire même de l'occupant (1). — Les choses réquisitionnées impliquent une nécessité, une urgence. Il est dès lors difficile d'admettre que des réquisitions puissent s'appliquer à des matières premières, dont l'utilisation réclame une manipulation plus ou moins longue (2). — Tels sont les principes. — Voici des cas d'application. — Est exigible la fourniture des prestations suivantes : Le logement chez l'habitant et le cantonnement pour les hommes et les chevaux, mulets et bestiaux, dans les locaux disponibles, ainsi que les bâtiments nécessaires pour le personnel et le matériel des services de toute nature qui dépendent de l'armée. — La nourriture journalière des officiers et soldats logés chez l'habitant, conformément à l'usage du pays. — Les vivres et le chauffage pour l'armée, les fourrages pour les chevaux, mulets et bestiaux, la paille de couchage pour les troupes campées ou baraquées. — Les moyens d'attelage et de transport de toute nature, y compris le personnel. — Les bateaux ou embarcations qui se trouvent sur les fleuves, rivières, lacs et canaux. — Les moulins et les fours. — Les matériaux, outils, machines et appareils nécessaires pour la construction et la réparation des voies de communication. — Le traitement des malades ou blessés chez l'habitant. — Les objets d'habillement, d'équipement, de campement, de harnachement, de couchage. — Les médicaments et objets de pansement. — V. lois et décrets français sur les réquisitions militaires.

1212. — L'occupant ne peut réquisitionner la fourniture d'engins de guerre. Il peut les saisir, s'il en existe (n° 1206). Mais il ne peut demander à l'habitant d'en fabriquer ou d'en réunir les éléments. Il ne peut contraindre l'habitant à participer, indirectement même, aux actes de guerre de son propre ennemi (art. 52, Règlements de la Haye).

1213. — Pour éviter que les réquisitions soient désordonnées et abusives, elles doivent, autant que possible, être faites par les généraux, commandants d'armée ou de corps d'armée, par des officiers auxquels ils ont délégué leurs pouvoirs, par des fonctionnaires de l'intendance (Déclaration de Bruxelles, art. 42. — Règlements de la Haye, art. 52. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 56). — Exceptionnellement, tout chef de détachement, opérant isolément, peut requérir, sous sa responsabilité personnelle, les prestations nécessaires aux besoins journaliers des hommes et des chevaux placés sous ses ordres.

(1) V. Paul Fauchille, R. D. I. P., t. XXIII, p. 282.

(2) Paul Fauchille, *op. et loc. cit.*

— Tout militaire qui exerce des réquisitions, sans avoir qualité pour le faire, doit être puni par ses chefs.

1214. — Pour rendre efficace la responsabilité de l'officier qui délivre l'ordre, engager régulièrement l'Etat, maintenir la discipline, restreindre les atteintes portées à la propriété, fournir une base certaine à l'exécution, les réquisitions doivent être formulées par écrit et signées, mentionner l'espèce et la quantité des prestations imposées.

Il doit être donné *reçu* des prestations fournies (Instruct. améric., art. 60. — Déclaration de Bruxelles, art. 42. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 60. — Règlements de la Haye, art. 52. — Loi du 3 juillet 1877, art. 23. — Bluntschli, *op. cit.*, § 655. — Geffcken, sur Heffter, *op. cit.*, § 131, note 4. — Guelle, *op. cit.*, t. II, p. 190).

Un ordre écrit est nécessaire même dans le cas de réquisitions réglées à l'amiable. C'est le seul moyen pour l'habitant réquisitionné de démontrer à son gouvernement qu'il n'a pas été un fournisseur bénévole de l'ennemi et qu'ainsi on ne saurait lui adresser aucun reproche.

Régulièrement, les réquisitions sont adressées aux communes, notifiées aux municipalités ; à défaut, directement aux habitants.

1215. — Tous les auteurs admettent que les réquisitions doivent être exercées avec modération et proportionnellement aux ressources du pays occupé (Déclaration de Bruxelles, art. 40. — Règlements de la Haye, art. 52. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 56). Sont, en conséquence, irrégulières les réquisitions exagérées dont le but est de ruiner le pays occupé (1).

1216. — Plusieurs publicistes, Bluntschli, Massé, Heffter, etc., imposent à l'occupant l'obligation de payer les prestations requises au moment où elles sont livrées. — C'est la théorie.

Reconnaissons qu'en pratique, le plus souvent, le belligérant n'aura ni les moyens de procéder aussi régulièrement, ni surtout la volonté de s'acquitter avec ses propres deniers. On peut affirmer que le paiement immédiat par l'ennemi n'aura jamais lieu.

Tous les auteurs enseignent qu'à défaut de paiement, le belligérant doit délivrer *reçu* ou quittance des prestations fournies, de manière à permettre d'établir plus tard, sur des données sûres, le montant de l'indemnité qui pourrait être accordée. L'article 60 du Manuel d'Oxford, 1880, veut que des mesures soient prises pour assurer le caractère sérieux et la régularité de ces quittances.

Qu'ont décidé sur ce point les conférences de la Haye ? — L'article 52 du Règlement de la Haye de 1899 dispose : « Les prestations en nature seront, autant que possible, payées au comptant ; sinon elles seront constatées par des *reçus* ». On a dit qu'il y avait là à la charge de l'occupant non pas une obligation, mais une simple recommandation de payer en argent, la seule obligation ferme imposée à l'occupant ayant trait à la délivrance d'un *reçu*. C'est, d'ailleurs, ce qu'a déclaré

(1) Paul Fauchille, *op. et loc. cit.*, pp. 283-284.

M. Rolin dans son rapport à la conférence sur l'article 52 : « La rédaction admise recommande en matière de réquisitions, sans en faire toutefois une obligation, la règle du paiement en argent ». — Ce passage du rapport est très explicite, mais les termes de l'article 52 sont-ils aussi formels ? Certains ont soutenu que le règlement de 1899 avait bien posé l'obligation du paiement en argent. L'article 52, ont-ils remarqué, reconnaît le principe du paiement à la charge de l'occupant, seulement il n'oblige pas celui-ci à le faire *au comptant* : c'est uniquement le paiement *au comptant* qui n'est pas obligatoire.

Le Règlement de la Haye de 1907 a rédigé l'article 52 d'une façon différente. A la suite du texte de 1899 il a en effet ajouté ces mots : « et le paiement des sommes dues sera effectué le plus tôt possible ». Désormais, on ne saurait plus contester que l'occupant ait l'obligation de payer en argent les réquisitions qu'il a faites. C'est là une innovation considérable, si on admet, comme l'affirmait M. Rolin, que le Règlement de 1899 n'imposait pas à l'occupant l'acquittement en argent. Mais il faut remarquer que, dans l'opinion du rapporteur du Règlement de 1907, le nouveau texte n'a fait que confirmer l'ancien : d'après lui, le Règlement de 1899 admettait donc déjà l'obligation du paiement en argent : « M. Tcharykow, déclare effectivement M. Giesl de Gieslingen dans son rapport, a proposé de compléter l'article 52 (de 1899) par une disposition en vertu de laquelle les commandants des forces militaires se trouvant sur un territoire occupé devraient être autorisés à régler, autant que possible pendant la durée des hostilités, le remboursement des reçus constatant des prestations en nature, réclamées pour les besoins de l'armée d'occupation. Cette nouvelle proposition a été renvoyée au comité qui a reconnu *qu'elle était conforme à l'article 52*. Après une courte discussion en vue d'éviter le terme « remboursement », l'accord s'est fait sur le texte suivant, qui deviendra le dernier alinéa de l'article 52 : « Les prestations en nature seront, autant que possible, payées au comptant, sinon elles seront constatées par des reçus, dont le paiement sera réglé le plus tôt possible, même avant la fin des hostilités, dans la mesure dans laquelle l'autorité militaire du belligérant disposera des moyens pécuniaires nécessaires ». — C'est cette dernière disposition qui, modifiée en la forme, a passé dans le texte définitif du nouvel article 52.

1217. — Les sujets des nations neutres, résidant sur le territoire envahi, sont-ils, comme tous les habitants de ce territoire, soumis aux réquisitions ; ont-ils droit à des indemnités particulières en matière de réquisitions faites par l'ennemi ? — Nous pensons avec Féraud-Giraud que ces étrangers neutres doivent suivre la fortune du pays où ils ont transporté leur domicile et leurs biens (1). Leurs propriétés peuvent être détruites par des nécessités de guerre, leur mobilier être

(1) Féraud-Giraud, *Recours en raison des dommages causés par la guerre*, p. 42. — V. aussi C. J., *Revue de droit international privé*, 1919, p. 202.

réquisitionné (n° 1489). Il n'y a pas, au point de vue des réquisitions, à distinguer suivant la nationalité des habitants. — Le cas s'est présenté pour des Anglais fixés en France pendant la guerre de 1870. Calvo en cite des exemples (*op. cit.*, t. IV, §§ 2250 à 2252). Il dit que les jurisconsultes anglais ont été d'avis que les sujets anglais ayant des biens en France n'avaient pas droit à une protection particulière pour ces biens, ni à être exemptés des contributions militaires, auxquelles ils pouvaient être astreints solidairement avec les habitants du lieu de leur résidence ou de la situation de leurs biens, qu'ils n'avaient non plus, en toute justice, aucune raison de se plaindre des autorités françaises, parce que leurs propriétés étaient détruites par une armée d'invasion (V. n° 1489) (1). — En 1906, à la session de Gand de l'Institut de droit international, M. Kleen, rapporteur d'un projet de règlement concernant les lois et coutumes de la neutralité, avait proposé d'exempter les neutres de la réquisition de leur propriété mobilière (art. 17) : le privilège ainsi reconnu aux neutres fut vivement combattu et rejeté (2). — A la Conférence de la Haye de 1907, la délégation d'Allemagne déposa une proposition relative au traitement des personnes neutres dans les territoires des parties belligérantes, pour être ajoutée au règlement des lois et coutumes de la guerre sur terre, qui tendait à établir un régime de faveur au profit des neutres : le projet allemand n'a pas été accepté (3).

1217'. — Les règles imposées par le droit des gens en ce qui concerne les réquisitions ont-elles été strictement suivies au cours des guerres récentes ?

Dans leur invasion de la France en 1870-1871, les armées allemandes n'ont pas respecté ces règles. Non seulement les réquisitions faites par leurs chefs furent, dans plus d'un cas, exorbitantes, de nature à affamer les pays qu'elles ont frappés, mais plusieurs furent inutiles, exagérées, ou même ridiculement mesquines, dit le docteur Lœning ; beaucoup ne répondirent point aux besoins essentiels de l'armée. Souvent, il y eut absence de reçus ou délivrance de reçus illisibles et sans valeur. Un rapport du ministre de l'intérieur constate que les réquisitions en nature ont été évaluées à 327,581,506 francs (4). —

(1) Un décret français du 28 juin 1890 a été d'avis que les traités internationaux actuellement en vigueur ne s'opposent pas à l'application aux étrangers des réquisitions militaires établies par la loi du 3 juillet 1877, mais que les agents diplomatiques dans tous les cas et les agents consulaires dans certaines conditions en sont exempts (V. *supra*, n° 446, note).

(2) V. Annuaire de l'Institut, t. XXI, pp. 121 et s., 146, 403.

(3) V. Actes et documents de la deuxième Conférence de la Haye, t. III, pp. 268, 191 et s., 40 et s., 75 et s., 82 et s., 90 et s. ; t. I, p. 163. — Albrecht, *Requisitionen von neutralen Privateigentum*, 1912. — Ferrand, *Des réquisitions*, 1917, pp. 307 et s., 311 et s.

(4) V. Lœning, *op. cit.*, R. D. I., t. IV, p. 646. — V. aussi Brenet, *op. cit.*, pp. 55 et s. — Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2254. — Ferrand, *Des réquisitions*, 2^e édit., 1917, pp. 374 et s. — Guelle, *op. cit.* t. II, pp. 202 et s.

Pendant la guerre russo-turque de 1877, les armées russes paraissent bien s'être conformées aux exigences du droit en ce qui concerne les réquisitions (1). — Il en fut de même de la part des armées japonaises lors de leur guerre contre la Chine en 1894-1895 : le prix des réquisitions fut en général versé, intégralement au comptant (2). — L'obligation où furent les Japonais en 1904-1905 de combattre l'armée russe en Corée et en Mandchourie, c'est-à-dire en pays neutre, les força à y exercer le droit de réquisition. Une armée, où qu'elle se trouve, doit toujours pouvoir se nourrir et vivre. Mais, comme il s'agissait de pays non ennemis, les Japonais cherchèrent à agir de la façon la moins nuisible aux habitants. Dans ce but, ils adoptèrent un système d'achats libres au moyen d'*assignats militaires* : seulement, les prix des objets s'élevant de plus en plus, l'autorité japonaise dut établir des marchés fixes où il fut possible de surveiller la vente des marchandises et elle fixa d'autorité le prix de celles-ci. Parfois, ils durent recourir aux mesures de réquisition pure et simple : il en fut ainsi spécialement pour les véhicules ; ils se comportèrent à ce sujet correctement (3). — Pendant les guerres balkaniques de 1911-1913, les Bulgares méconnurent presque toujours les règles du droit en matière de réquisitions (4). — Plus encore qu'en 1870-1871, les Allemands, en 1914-1919, se montrèrent peu respectueux des lois de la guerre. Dès l'entrée en Belgique de leurs troupes, les autorités allemandes, afin de s'assurer la disposition des choses pouvant leur être utiles, interdirent l'exportation en dehors du territoire belge, sauf vers l'Allemagne, de nombreux objets et exigèrent des propriétaires des usines et magasins l'inventaire détaillé de tout ce qu'ils possédaient. Ayant ainsi déterminé et immobilisé les marchandises de toute nature, elles procédèrent à de nombreuses réquisitions. Celles-ci furent à tous points de vue irrégulières. On ne les paya presque jamais au comptant, et dans l'immense majorité des cas on ne délivra pas de reçus : quand on en remit, ils furent généralement irréguliers, ne portant ni cachets, ni signatures, sans indication de valeur ou avec fixation d'une valeur inférieure à celle des objets enlevés ; ce ne furent parfois que des chiffons de papiers portant en allemand, c'est-à-dire dans une langue que le réquisitionné ne comprenait pas, des plaisanteries comme celles-ci : « Bon pour un sceau d'eau », « Bon pour être fusillé ». Les Allemands, dans leurs réquisitions, ne tinrent aucun compte des ressources du pays : sous couleur de réquisitions, ce fut une spoliation complète qu'ils exercèrent. Enfin, ce ne fut pas uniquement pour les besoins de l'armée d'occupation qu'ils les ordonnèrent : les réquisitions furent pour eux un moyen commode de ravitailler et d'enrichir

(1) V. F. de Martens, *La paix et la guerre*, pp. 250, 255, 268, 343 et s.

(2) Ariga, *La guerre russo-japonaise*, pp. 143, 160 et s.

(3) Ariga, *La guerre russo-japonaise*, pp. 46 et s., 353 et s., 450 et s.

(4) V. Rapport de M. Reiss, pp. 113 et s. — Atrocités bulgares.

l'Allemagne en ruinant économiquement les territoires occupés ; c'est ainsi qu'ils réquisitionnèrent et expédièrent en Allemagne tout le bétail et les chevaux reproducteurs brabançons en vue de transporter l'élevage dans les provinces rhénanes, qu'ils s'emparèrent dans les Flandres de guano et de nitrate afin de venir en aide aux cultivateurs allemands, qu'ils se saisirent des matières premières et des machines des usines belges pour favoriser l'activité industrielle allemande. La politique allemande en matière de réquisitions, qui consistait à envoyer en Allemagne les vivres et les matières premières recrutés en Belgique, fut désastreuse non seulement pour les industries de ce pays, mais pour son ravitaillement, car elle décida les pays neutres et la Grande-Bretagne qui, par le moyen de l'« American Relief Commission », fournissaient les Belges des denrées indispensables à leur existence à en suspendre l'importation, tant qu'elle ne serait pas modifiée (V. memorandum britannique de février 1916). La manière d'agir des Allemands fut, d'ailleurs, en France ce qu'elle était en Belgique. A Lille, ils recoururent aux moyens les plus répréhensibles pour supprimer les bons de réquisition qu'ils avaient parfois délivrés : au mois d'avril 1916, un incendie, que les Allemands entretenirent en coupant les conduites d'eau, éclata à l'Hôtel-de-Ville où les bons se trouvaient réunis, et les autorités allemandes réclamèrent des particuliers, spécialement des industriels, les exemplaires des reçus qu'elles leur avaient délivrés afin, disaient-elles, de procéder à leur vérification, dans la réalité pour les faire disparaître : mais on devina leurs intentions, et la plupart des réquisitionnés ne répondirent pas aux demandes allemandes. Les Allemands usèrent aussi dans cette ville d'un procédé spécial de spoliation : au lieu de délivrer des bons de réquisition, ils délivrèrent fréquemment ce qu'ils appelaient des « bons de location », pour les objets qu'ils prenaient dans une maison afin de les transporter dans une autre ; en fait, ces objets étaient purement et simplement volés. Ils allèrent en France jusqu'à enlever, dans les églises, et à envoyer en Allemagne pour les faire servir à la confection des munitions de guerre, les objets en métal qui n'étaient pas absolument indispensables à l'exercice du culte (ordres du général von Einem, commandant la 3^e armée, publiés en novembre 1917 et en janvier 1918) (1). C'est un même système de spoliation que les Allemands pratiquèrent aussi dans la Pologne russe sous le nom de réquisition (2). — En Serbie

(1) V. Claude Cochin, *A propos des pillards d'églises*, Revue des Jeunes du 25 décembre 1918, pp. 707 et 709.

(2) V. les rapports des Commissions d'enquête belge, française et britannique. — Dampierre, *L'Allemagne et le droit des gens*, pp. 147 et s. — Paul Fauchille, *op. cit.*, R. D. I. P., t. XXII, pp. 284 et s., et *La réparation des dommages industriels causés par les Allemands dans le Nord de la France*, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 280 et s. — Ferrand, *op. cit.*, pp. 403 et s. — Garner, A. J., 1917, pp. 84 et s. — Grondys, *The Germans in Belgium*, p. 29. — Maccas, *op. cit.*, pp. 272 et s. — Massart, *op. cit.*, pp. 175, 193, 200, 348. — V. aussi New-York Times et Times du 25 novembre 1915.

et en Italie, les Bulgares et les Austro-Hongrois rivalisèrent avec les Allemands dans leur exploitation des pays occupés (1). — Les réquisitions auxquelles les Austro-Hongrois se livrèrent en Roumanie furent également irrégulières et ne constituèrent qu'une exploitation économique du pays au profit de l'Autriche-Hongrie et de ses alliés ; c'est ce qui ressort nettement d'une « Publication secrète du ministère de la guerre autrichien », éditée par l'imprimerie d'Etat à Vienne en 1918 (n° 10900/A, von 1918) (2).

Aux termes de l'article 9 de la convention d'amistice du 11 novembre 1918, le droit de réquisition doit être exercé par les armées des Alliés et des Etats-Unis dans tous les territoires allemands occupés par elles, sauf règlement de comptes avec qui de droit. — Les neutres, dans ces territoires, ne sauraient prétendre à un régime privilégié (n° 1217) (3).

§ 2. — Contributions pécuniaires (4)

1218. — L'armée occupante est-elle autorisée à lever sur les villes ou sur les communes des *contributions* en argent ? — La question se dédouble.

Les prestations pécuniaires sont exigées, tantôt comme *amendes* à titre de peine, tantôt comme *contributions de guerre*.

A. — *Amendes*. — L'armée qui occupe un territoire ennemi a le droit de pourvoir à sa défense, et par suite de prévenir et de réprimer

(1) V. note serbe, 1916, pp. 41 et s. — Catellani, *L'Italie et l'Autriche en guerre*, pp. 95 et s., 109 et s., 189 et s.

(2) Cette publication, dont le chapitre II est intitulé « Exploitation économique de la Roumanie occupée », et qui traite du partage des produits, etc., provenant de la Dobroudja roumaine (pp. 368-424), déclare notamment : « Le commandement suprême est d'avis d'enlever du pays occupé tout ce qu'on peut enlever, de l'attribuer à celui qui aura le besoin le plus pressé et de l'y faire parvenir par la voie la plus courte (l. c. p. 342). On créera des centres où tous les produits seront mis en dépôt, et d'où ils seront ensuite expédiés par la voie la plus courte là où il y aura nécessité (l. c. p. 342). La Bulgarie et la Turquie seront en première ligne approvisionnées par des transports de la Dobroudja (l. c. p. 343). Le principe des réquisitions sera le suivant : tout ce que l'armée demandera sera réquisitionné sans paiement, mais ce qui sera demandé individuellement, par tout membre de l'armée, sera payé en numéraire. Quant au paiement des choses réquisitionnées, il a l'inconvénient de distraire des billets de banque des pays alliés pour les besoins des territoires occupés, ce qui pourrait avoir une influence sur le recouvrement métallique. On a trouvé la solution en imposant à la Banque générale roumaine d'émettre des billets de banque. Dans quatre semaines nous disposerons d'une grande quantité de ce moyen de paiement, qui sera employé pour toutes les prestations ou paiements en Roumanie (l. c. p. 347) ». — V. le Temps du 29 août 1919, p. 2.

(3) V. Revue de droit international privé, 1919, p. 202.

(4) V. Garner, *op. et loc. cit.* — Gregory, *op. cit.*, 1915. — Guichard, *op. cit.*, 1899. — Hatmagrand, *op. cit.*, 1910. — Keller *op. cit.*, 1898. — Nys, *op. et loc. cit.*

les actes d'hostilité dirigés contre elle ou contre ses soldats individuellement. — Parmi les peines que peuvent prononcer contre les délinquants ses conseils de guerre, figure naturellement l'amende, peine admise dans toutes les législations.

Mais l'amende doit être dans son *quantum* proportionnée à l'importance du délit. — Elle ne doit atteindre que le coupable et ses complices. Elle est inique quand elle atteint les innocents, quand elle frappe les personnes qui n'ont pu, ni prévoir l'acte incriminé, ni l'empêcher, ni même en connaître l'auteur.

1218'. — On ne doit pas imposer des contributions à titre d'amende, comme peine collective, sauf dans des cas exceptionnels. Les articles 50 des Règlements de la Haye disent à cet égard : « Aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne pourra être édictée contre les populations à raison de faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables ».

1219. — Les Allemands ont complètement méconnu ces règles élémentaires de droit pénal pendant la guerre de 1870-1871. — Ils ont frappé des innocents. Ils ont établi un système de responsabilité collective, applicable non seulement à la commune sur le territoire de laquelle le fait incriminé s'était accompli, mais encore à la commune dont l'auteur était originaire (proclamation du roi de Prusse, d'août 1870).

Plusieurs auteurs allemands, Bluntschli (art. 643 *bis*), Lœning (*op. cit.*), Dahn, approuvent les mesures prises par les généraux allemands. — La plupart des publicistes les réprouvent comme contraires aux plus simples notions de justice (1). — Geffcken n'hésite pas à reconnaître que *les commandants allemands ont outrepassé les nécessités de la guerre...* « Il était également injuste, non seulement de défendre d'abriter les coupables, mais de demander que les maires les dénonçassent au commandant militaire le plus rapproché. On n'a pas le droit d'exiger des autorités du territoire occupé de se rendre agents de l'armée d'invasion » (sur Heffter, § 126, note 7).

Presque toutes les amendes imposées en 1870-1871 par les Allemands n'étaient autre chose que des contributions de guerre déguisées. L'énormité des sommes exigées et leur disproportion avec le fait incriminé ne laissent aucun doute à cet égard. — Pour la destruction d'un pont par les troupes françaises, la ville de Châtillon fut imposée d'un million. — Pour la destruction du pont du chemin de fer de Fontenoy, l'amende fut fixée à dix millions. — A Etampes, pour un fil télégraphique rompu, une amende de 40,000 francs. — A Orléans, à la suite d'une rixe entre un soldat prussien et un inconnu, amende de 600,000 francs. — La loi française du 6 septembre 1871 a compris ces amendes au nombre des atteintes à la propriété, pour lesquelles il y avait lieu à dédommagement.

(1) Calvo, *op. cit.*, § 2171. — Féraud-Giraud, *op. cit.*, p. 17. — Guelle, *op. cit.*, t. II, p. 220.

Pendant la guerre de 1904-1905, des menaces de peines collectives furent édictées par les Russes et par les Japonais ; ceux-ci, en même temps, promettaient des récompenses à ceux qui dénonceraient les auteurs des actes d'hostilité. — Il en fut de même de la part des Anglais lors de la guerre Sud-africaine (V. n^o 1154¹).

Dans la guerre mondiale de 1914-1919, ce fut, dans une proportion plus grande encore qu'en 1870-1871, la barbarie sanctionnant un scandaleux arbitraire. A Arlon, un fil téléphonique ayant été brisé, la ville eut quatre heures pour payer en or 100,000 francs, faute de quoi cent maisons seraient pillées. En novembre 1914, la ville de Bruxelles, sans ses faubourgs, fut punie d'une contribution additionnelle de 5,000,000 francs pour l'attentat commis par son agent de police de Ryckere contre un soldat allemand ; en juillet 1915, la même ville dut encore payer une amende de 5,000,000 francs pour la destruction prétendue d'un Zeppelin allemand par un aviateur britannique à Eyre, près de Bruxelles. Une amende de 20,000,000 francs fut imposée à la ville de Louvain sous prétexte que des civils auraient tiré. En août 1914, Lunéville fut soumise à une amende de 650,000 francs parce que des habitants auraient attaqué des troupes allemandes. A Lille, amende de 500,000 francs pour une manifestation de sympathie de ses habitants envers des prisonniers français. En Russie, Vilna eut à subir une amende de 75,000 marks à raison d'un incendie allumé par un de ses habitants et Windau une amende de 50,000 roubles pour la destruction d'un pont. Au mois de juillet 1917, une amende de 250,000,000 francs fut imposée au territoire occupé de la Roumanie (1). — A Roubaix, de nombreuses amendes et des contributions de guerre furent imposées à la municipalité sous des prétextes variés, notamment en raison du refus des industriels de fabriquer des sacs à terre pour l'armée allemande : il était stipulé dans la plupart des cas qu'une quote-part (généralement la moitié) devrait être versée en monnaie allemande (mark) ; et, comme la municipalité de Roubaix ne possédait pas de monnaie allemande, elle était obligée de l'acheter à l'autorité allemande qui la lui vendait avec une prime de 20 à 25 0/0 par rapport au taux officiellement admis par les mêmes autorités allemandes pour le change du mark et du franc ; la municipalité faisait face à ces amendes par l'émission de « bons de ville » ; elle n'avait pas recours à la perception d'impôts sur les particuliers (2).

1220. — B. — *Contributions de guerre.* — Un usage fort ancien consiste à exiger des habitants des territoires envahis des sommes d'argent souvent très considérables. On a cherché à justifier ces contributions pécuniaires par des raisons diverses.

(1) V. les rapports des Commissions d'enquête belge et française. — Paul Fauchille, R. D. I. P., t. XXII, pp. 287 et s. — Ferrand, *op. cit.*, pp. 445 et s. — Garner, A. J., 1917, pp. 514 et s.

(2) Renseignements fournis par M. Anselme Dewavrin, négociant à Tourcoing, resté à Tourcoing pendant l'occupation.

Plusieurs auteurs ont présenté ces contributions comme le rachat du pillage que le vainqueur, par humanité, épargnerait aux villes et aux populations envahies. Ainsi raisonnaient Vattel, Klüber, G.-F. de Martens (1). — Cette théorie, incompatible avec les idées modernes, doit être repoussée. Il ne saurait être question de rachat, puisque tout pillage est interdit par les lois modernes de la guerre. — Aussi Bluntschli disait-il : « La guerre s'est civilisée ; aujourd'hui on n'a plus le droit de piller et encore moins le droit de détruire sans nécessité ; il ne peut donc plus être question de racheter ce prétendu droit » (*op. cit.*, art. 654, et note).

1221. — D'autres écrivains, Massé, Vidari, etc., pensent que le belligérant envahisseur peut prélever sur les habitants placés sous sa domination de fait des sommes d'argent pour s'indemniser des frais et dépenses de guerre (2). — « Cette théorie, dit Calvo, est en contradiction flagrante avec le principe, qui établit que la guerre n'est dirigée que contre l'Etat et non contre les sujets pris isolément. De même que l'ennemi n'a pas le droit de contraindre ces derniers à combler les vides de ses cadres et à entrer à son service, de même il ne saurait exiger qu'ils lui fournissent l'argent nécessaire pour continuer la guerre. L'expérience, d'ailleurs, démontre que cet abus de la force ne servait qu'à exaspérer les populations et à envenimer les guerres » (3).

Demander à une ville ou à une commune une réparation qui ne sera due que par l'Etat, et que s'il est vaincu, c'est confondre les responsabilités. — Vainement allègue-t-on que les contributions diminuent d'autant l'indemnité finale. Rien n'est moins exact. — D'abord, il n'est nullement certain que l'envahisseur soit définitivement vainqueur ; pourquoi lui permettre d'exercer prématurément un droit qu'il n'aura peut-être jamais ? — L'occupant, devint-il le vainqueur, ne consent jamais à faire entrer le montant de ces contributions en ligne de compte, lors de la conclusion de la paix. — On a sur ce point l'exemple démonstratif donné par les Allemands en 1871. Les diplomates allemands ne voulurent point admettre que le montant des contributions de guerre prélevées, en France (39 millions) vint en déduction des cinq milliards imposés à la France par le traité de paix de 1871 (4).

1222. — Le docteur Lœning a une opinion plus brutale. Les contributions, dit-il, se présentent comme un moyen de faire piler un adversaire opiniâtre. Telle est la contribution extraordinaire de 25 francs par tête, qui a été imposée en décembre 1870 dans les départements

(1) Vattel, *op. cit.*, liv. III, ch. IX, p. 165. — Klüber, *op. cit.*, annoté par Ott, § 251. — G.-F. de Martens, *Précis*, t. II, § 280.

(2) Massé, *op. cit.*, t. I, p. 131. — Vidari, *Del rispetto della proprietà privata*.

(3) Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2231. — Morin, *op. cit.*, t. I, p. 430.

(4) Il n'est que juste de constater que, lors de l'évacuation de Dijon, le général de Werder fit restituer à la municipalité trois cent mille francs perçus à titre de contribution. Mais l'exemple est unique.

occupés .. En augmentant les charges de la guerre, on voulait pousser la population à élire à la future assemblée des adversaires du parti de la guerre à outrance et renverser ainsi la dictature de Gambetta. Prise en soi, ajoute-t-il, la contribution ainsi décrétée ne saurait être considérée comme contraire au droit des gens (1). — Pur sophisme : s'il était permis de contraindre les habitants à désirer la paix par les souffrances qu'on leur impose, pourquoi ne pas admettre le pillage, l'incendie, les tortures, le meurtre, le viol, etc. ?

1223. — D'autres publicistes admettent que les contributions pécuniaires sont légitimes, lorsqu'elles sont substituées aux prestations en nature que les habitants ne peuvent pas effectuer. — Ce tempérament a été admis par l'article 41 de la Déclaration de Bruxelles de 1874 et par l'article 58 du Manuel d'Oxford, 1880. — « L'ennemi prélevant des contributions soit comme équivalent d'impôts ou pour des prestations qui devraient être faites en nature..., soit à titre d'amende... (art. 41) ». — M. Rouard de Card remarque que cette thèse repose sur une idée fautive (2).

1224. — Impossible de justifier les contributions pécuniaires. Elles servent uniquement à remplir les caisses de l'ennemi et à favoriser la cupidité des chefs. Elles doivent être condamnées par tout esprit soucieux de la justice.

1224¹. — Les Règlements de la Haye de 1899 et de 1907 décident, art. 49 : « Si, en dehors des impôts visés à l'article précédent, l'occupant prélève d'autres contributions en argent dans le territoire occupé, ce ne pourra être que pour les besoins de l'armée ou de l'administration de ce territoire ». Ils admettent ainsi les contributions, mais ils disent que les sommes demandées ne doivent pas dépasser certaines limites. Les contributions s'expliquent par les besoins de l'armée et par l'administration du territoire occupé. Donc, point de contributions pour appauvrir le pays, pour enrichir l'occupant. Des contributions dont l'objet serait de faire pression sur les habitants, de les forcer à désirer la paix, sont en désaccord avec les règlements de la Haye (n^{os} 1218 et s.).

1225. — Parmi les auteurs qui admettent la possibilité des contributions en argent, plusieurs pensent que leur perception doit être soumise aux conditions suivantes. — Le général en chef, ou l'autorité civile supérieure, établie par l'occupant sur le territoire envahi, peuvent seuls les ordonner. C'est une garantie pour le pays envahi. — Le montant de ces contributions doit être fixé d'après les besoins des troupes et les ressources du pays occupé. — Pour le recouvrement, se conformer autant que possible aux règles de l'assiette et de la répartition des impôts en vigueur dans le pays. Si ce moyen est impraticable

(1) Lœning, *L'administration du gouvernement général de l'Alsace pendant la guerre de 1870-1871*, R. D. I., t. V.

(2) Rouard de Card, *La guerre continentale, etc.*, ch. III, p. 175.

pour une cause quelconque, s'adresser aux autorités locales et leur laisser le souci de se procurer les fonds exigés.

Dans tous les cas, il faut délivrer un reçu des sommes fournies (Déclaration de Bruxelles de 1874, art. 11. — Règlements de la Haye de 1899 et de 1907, art. 51. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 53).

1225¹. — Au point de vue des contributions pécuniaires pas plus qu'à celui des réquisitions (n° 1217), il n'y a de différence à faire entre les sujets neutres et les sujets belligérants. — A la Conférence de la Haye de 1907, la délégation allemande avait proposé qu'aucune contribution de guerre ne fût levée sur les neutres ; mais son projet, très combattu, n'a pas été admis (1).

1226. — Condamnées par une partie de la doctrine, les contributions pécuniaires sont restées en usage dans la pratique. Les dernières guerres en fournissent la preuve, et il n'est pas nécessaire de remonter bien loin dans l'histoire pour trouver des exemples de contributions exagérées. Les guerres de 1866 et de 1870-1871 en offrent de remarquables.

Dans la lutte de 1866, les Prussiens écrasèrent plusieurs villes, et notamment Francfort, par des contributions excessives. Bluntschli n'a pu s'empêcher de blâmer les abus commis par la Prusse (2).

En France, en 1870-1871, le système des contributions pécuniaires a été poussé jusqu'à ses dernières limites par les autorités allemandes, malgré les termes de la proclamation prussienne, publiée lors de l'envahissement, qui n'autorisait les commandants à exiger que les objets nécessaires à l'entretien des troupes. « Presque toutes les villes occupées, dit Calvo, ont eu à payer dans des délais très courts d'énormes contributions en argent, excédant de beaucoup les ressources du trésor municipal, qui pour y satisfaire a dû recourir à des emprunts forcés ou à des appels aux habitants. Et ces contributions n'ont servi à exempter les villes d'aucune des charges de la guerre ; car elles n'en ont pas moins été astreintes au logement des officiers et des soldats chez les particuliers, à des livraisons particulières de vivres, de vêtements, de munitions, etc. » (3). — Le département de la Seine-Inférieure fut imposé pour le chiffre énorme de *vingt-quatre* millions et Rouen dut payer pour sa part *six millions cinq cent mille* francs dans l'espace de *cinq* jours. — La petite ville de Haguenau fut taxée à un million. — Lors de la capitulation, la ville de Paris dut payer une contribution de guerre de *deux cents* millions dans les jours qui suivirent. — Après la signature de l'armistice, des contributions furent encore prélevées et les départements de Seine-et-Oise et de l'Oise, entre autres, obligés de fournir *dix* millions — Dans les départements envahis, les contri-

(1) V. Actes et documents de la deuxième Conférence de la Haye, t. III, loc. cit. n° 1217. — Ferrand, *Des réquisitions*, 1917, pp. 311 et s.

(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 654, note 2.

(3) Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2254.

butions se sont élevées à trente-neuf millions. Ce chiffre, joint aux 49 millions perçus comme impôt et aux 327 millions fournis à titre de réquisitions, donne un total de 415 millions (1). — Les Allemands ont vainement essayé de protester contre les exagérations qui leur ont été reprochées : ils n'ont pu détruire la preuve qui ressort évidente de certains chiffres.

Pendant la guerre gréco-turque de 1897, des contributions fort lourdes ont été exigées par les Turcs dans certaines régions ; ceux qui s'y sont refusés ont eu beaucoup à souffrir : ainsi, à Trikkala, les Nizams ont massacré douze chrétiens qui refusaient de payer des contributions de guerre ; quelquefois les contributions ont été imposées par de simples soldats (2). — La conduite des Américains, lors de leur conflit de 1898 avec l'Espagne, fut généralement régulière (3).

Pendant la guerre de 1914-1919, les Allemands, sous prétexte de contributions de guerre, mirent à sac les trésors des collectivités. Leurs exigences furent toujours excessives. Le 15 août 1914, la province de Liège fut frappée d'une contribution de guerre de 50 millions de francs à verser quinzaine par quinzaine. Tournai fut condamnée, sous menace de destruction de la ville et d'exécution de ses habitants, à payer dans les trois heures une contribution de guerre de 2 millions de francs et à livrer 200 otages. La population de la Belgique fut, le 10 décembre 1914, imposée à une contribution de 40,000,000 francs à payer mensuellement pendant la durée d'une année ; cette contribution fut en novembre 1915 renouvelée pour un terme indéfini, et en novembre 1916 elle fut augmentée d'une levée de 10,000,000 francs par mois. Bruxelles fut dès le début de la guerre imposée à une contribution de 200,000,000 francs. En France, dans le premier mois de l'occupation, on exigea de Lille 7,000,000 francs, d'Amiens 1,000,000 francs, de Roubaix et de Tourcoing 1,000,000 francs, de Lens 700,000 francs ; d'Armentières 500,000 francs. Les Allemands levèrent des contributions de guerre même sur de simples particuliers : c'est ainsi qu'en Belgique ils exigèrent 1,000,000 francs du baron Lambert de Rothschild et 30,000,000 francs de M. Solvay (4).

SECTION III. — Atteintes illicites à la propriété privée

1227. — Au commencement du XIX^e siècle, la pratique de la guerre autorisait encore un chef d'armée à promettre à ses soldats, pour exciter leur ardeur, le *pillage* d'une ville assiégée. — Des publicistes

(1) Journal des économistes, novembre 1871, p. 324.

(2) V. Politis, R. D. I. P., t. IV, p. 707.

(3) V. Le Fur, R. D. I. P., t. V, p. 810.

(4) V. les rapports des Commissions d'enquête. — Garner, A. J., 1917, pp. 74 et s. — Massart, *op. cit.*, pp. 162, 177, 348.

considéraient comme licite cette mesure brutale. Vattel, G.-F. de Martens, Klüber admettaient le pillage d'une ville prise d'assaut, et Halleck celui d'une ville ayant violé les lois de la guerre (1).

Pinheiro-Ferreira a condamné avec énergie cette opinion. — Les auteurs d'ouvrages récents professent que le pillage est absolument et toujours interdit. L'assiégeant ne peut le promettre à ses troupes ; il doit, au contraire, mettre tous ses soins à l'empêcher. La résistance d'une place asslégée, si vigoureuse et si prolongée qu'elle soit, ne peut justifier un traitement plus rigoureux. — Bluntschli dit avec raison que « ces excuses mesquines ne sauraient voiler la grossière barbarie de cette mesure. Il est contraire à l'honneur militaire d'exciter les soldats à remplir leur devoir en leur offrant de devenir des brigands : le pillage est un crime dont les avantages ne compenseront jamais le sang versé et l'argent dépensé dans une lutte honorable ; ce ne sont pas les particuliers qui font la guerre ; on ne peut donc pas donner leurs vies et leurs biens en prime aux passions brutales des soldats » (*op. cit.*, art. 661). — « Il est interdit de livrer au pillage même une ville ou localité prise d'assaut », disent les articles 28 des Règlements de la Haye de 1899 et de 1907. — Les Japonais, dans leur guerre avec la Chine, paraissent avoir quelque peu méconnu ces principes lorsqu'ils se sont emparés de la ville de Port-Arthur : des actes de pillage répréhensibles ont été commis par eux. Cet acte tranche avec les errements humanitaires qu'ils ont généralement suivis dans cette guerre (2). — Il semble au contraire que, dans leur guerre avec la Russie, les Japonais aient pris toutes les précautions possibles pour empêcher le désordre dans les villes où ils pénétrèrent, par exemple à Port-Arthur, à Moukden. A Dalny, les Russes mirent le feu en fuyant à l'approche de l'armée japonaise et les voleurs chinois profitèrent de l'incendie pour mettre la ville au pillage (3).

1228. — A plus forte raison, le *pillage* est-il un acte répréhensible, condamné par le droit international moderne, lorsqu'il s'exerce sur des propriétés placées de fait sous le pouvoir de police de l'occupant. C'est au fond un véritable vol, s'exerçant avec violence, à force ouverte. — Tous les auteurs le condamnent. Bluntschli essaie cependant d'atténuer, à l'aide de raisonnements captieux, la conduite des soldats allemands pendant la guerre de 1870 (*op. cit.*, art. 652, note 2). — « Sans doute, dit Guelle, la nécessité de trouver un abri autorise le vainqueur à se servir des maisons inhabitées, à consommer les provisions, à enlever les moyens de transport et à prendre, en un mot, ce dont il a besoin : mais il ne saurait aller au delà sans manquer à la

(1) Vattel, *op. cit.*, liv. III, ch. IX, § 164. — G.-F. de Martens, *Précis*, t. II, p. 252. — Klüber, *op. cit.*, sect. II, ch. I, § 263. — Halleck, *International law*, ch. XIX, §§ 13 et 14.

(2) V. Ariga, *La guerre sino-japonaise*, pp. 77 et s. — Pour la guerre hispano-américaine, V. R. D. I. P., t. V, p. 810.

(3) V. Ariga, *La guerre russo-japonaise*, pp. 351, 357, 480.

fois à la discipline, à l'honneur et à la justice » (*op. cit.*, t. II, p. 161). — La législation allemande admet, en matière de pillage et de vol, des distinctions subtiles, qui ont pu faire naître, chez les soldats allemands, en 1870, la croyance que le pillage était licite dans les habitations inoccupées (1). « Ce qu'on appelait dans la seconde moitié de la guerre franco-allemande le *sauvetage* et la *mise en lieu sûr* était un grave abus que les meilleurs officiers allemands ont déploré et très expressément condamné aussi au point de vue de la discipline » (2). — Les errements de 1870-1871 furent suivis et même aggravés dans la guerre de 1914-1919 (V. n° 1206³).

1229. — Le pillage n'est pas permis, même à titre de châtimeut contre les habitants.

La théorie du pillage à titre de représailles, c'est-à-dire du pillage organisé, commandé, est inadmissible. — Les Allemands l'ont cependant mise en pratique en France, pendant la guerre de 1870, dans les villes de Beauvais, d'Ablis, de Châteaudun, de Gray, dans les villages des environs de Paris (3). — Plusieurs écrivains allemands ont dû reconnaître ces abus. « Ainsi furent commis bien des actes qui ne sont pas à l'honneur du nom allemand et à raison desquels les Français sont grandement dans leur droit de nous accuser de brutalité et de barbarie..., ainsi on fit la guerre de notre part comme une armée civilisée n'aurait pas dû la faire au XIX^e siècle » (4). — Les Allemands ont appliqué la même théorie, dans des proportions jusqu'alors inconnues, pendant la guerre mondiale de 1914-1919 (n° 1206³).

Nous blâmons aussi énergiquement le pillage du palais d'été de l'Empereur de Chine, en 1860, par les officiers et les soldats des corps expéditionnaires anglais et français. — Au sujet de l'expédition faite en Chine, en 1900, par les grandes puissances et sur la conduite de la France à cette occasion, comp. n° 1183. — Les Turcs, dans leur guerre contre la Grèce, en 1897, ont pratiqué le pillage (5).

Le pillage est formellement interdit par les documents qui traduisent le mieux l'état du droit international actuel (Instruct. améric., art. 74. — Déclaration de Bruxelles, art. 18 et 39. — Règlements de la Haye, art. 17. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 32).

1230. — Le *butin* ne s'applique qu'à la fortune des Etats belligérants, aux armes, à l'équipement des soldats vaincus. — Le droit de faire du butin en temps de guerre ne doit être, à l'heure actuelle, maintenu qu'entre soldats et contre les belligérants. — Il est permis de prendre les armes, les chevaux et l'équipement des ennemis vaincus.

(1) V. Guelle, *op. cit.*, t. II, pp. 158 et s. — Code de justice milit. allemand, art. 129 et 130.

(2) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 135, note 4.

(3) Griolet, *op. cit.*, Bulletin de la Société de législation comparée, janvier 1872.

(4) Julius von Wikède, *Histoire de la guerre contre la France*, pp. 343 et 366.

(5) V. Politis, R. D. I. P., t. IV, p. 704.

Mais on ne doit pas prendre leur argent et leurs bijoux. C'est ce que déclarent les articles 4, alinéa 3, des Règlements de la Haye en ce qui touche les prisonniers de guerre. Il faut de même respecter les objets particuliers trouvés sur les morts : cela est dit dans l'article 3 de la convention révisée de Genève du 6 juillet 1906 ; lors de la guerre russo-japonaise, les Japonais transmirent au gouvernement russe, par l'intermédiaire du gouvernement français, les objets trouvés sur les Russes tués sur les champs de bataille.

Admettre le droit de butin contre les individus qui sont en dehors de la lutte, l'appliquer à leurs biens, c'est violer le principe que la guerre ne se fait plus que d'Etat à Etat : c'est attenter à la propriété privée, en dehors et au delà des nécessités de la guerre : c'est faire acte de pillage. — Il n'y a pas ici à distinguer suivant la nationalité des propriétaires. Les articles 23, 46 et 47 des Règlements de la Haye sur le respect de la propriété privée et la prohibition du butin et du pillage sont généraux. Mais, d'après l'article 53 de ces Règlements, les objets appartenant à des particuliers, qui sont de nature à servir à la guerre, peuvent être séquestrés pendant les hostilités (n° 1186²).

En cette matière, le droit international moderne rompt avec les traditions anciennes. Grotius et Vattel admettaient la légitimité du butin fait sur les particuliers. — Les auteurs modernes le condamnent presque tous. Calvo, Fiore, Guelle, Morin, Rouard de Card, Riquelme n'hésitent pas. — Heffter admet au contraire le butin dans des cas exceptionnels comme récompense offerte aux efforts des soldats. — Bluntschli se prononce nettement, en distinguant soigneusement le butin fait contre l'Etat belligérant et celui qui porterait sur les propriétés privées ; il conteste même qu'on doive recourir à l'idée de butin pour justifier, vis-à-vis de l'ennemi actif, la saisie des armes et de l'équipement des soldats : « Le butin, en effet, dit-il, suppose l'intention de lucre, de spoliation ; or les objets destinés à la guerre ne sont pas enlevés pour s'enrichir aux dépens de l'ennemi, mais principalement par des considérations militaires, pour priver l'ennemi de ses moyens d'action et les tourner à l'avantage de l'armée occupante ; la nécessité militaire suffit donc pour expliquer et justifier cette saisie » (1).

Les législations criminelles de presque tous les Etats répriment le pillage.

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 657, 659, 660 ; *Du droit de butin*, R. D. I., t. IX et X, spécialement t. IX, pp. 546 et s. — Heffter, *op. cit.*, § 135. — Rouard de Card, *op. cit.*, chap. III, pp. 119 et s. — V. Bogianckino, *La preda bellica terrestre e marittima*. — Wehberg, *Das Beuterecht im Land-und Seekriege*, 1909. — Sur l'exercice du droit de butin pendant la guerre sino-japonaise de 1894-1895, V. un intéressant chapitre de l'ouvrage de M. Ariga, *op. cit.*, pp. 148 et s.

CHAPITRE VII

RECOURS EN RAISON DES DOMMAGES DE GUERRE (1)

1231. — A. — SANCTIONS CIVILES. — *Recours en raison des dommages aux biens et des réquisitions et contributions pécuniaires.* — Les habitants des pays envahis ou occupés, quoique ne prenant pas une part directe à la lutte, ont été atteints dans leurs biens. Ils ont subi des dommages matériels ou des réquisitions, payé des contributions de guerre ou des amendes. Ont-ils droit à une indemnité et, en cas d'affirmative, à qui peuvent-ils s'adresser pour l'obtenir?

A cet égard, deux thèses opposées se conçoivent.

1232. — On peut, d'abord, soutenir que les victimes n'ont droit à aucune indemnité, et qu'elles ne sauraient prétendre qu'à un pur secours gracieux.

(1) V. Arnbruster, *Réparation des dommages causés par la guerre*, 1916. — Benito, *El proceso de Guillermo II ante el derecho penal*, 1919. — Carrara, *La riparazione dei danni di guerra*, 1917. — Christiaens, *La théorie des actes de gouvernement et le droit à la réparation des dommages de guerre*, 1917. — Cuno Hefer, *Der Schadenersatz im Landkriegsrecht*, 1913. — Dumas, *Les sanctions pénales des crimes allemands*, 1916. — Paul Fauchille, *La réparation des dommages industriels causés par les Allemands dans le Nord de la France*, R. D. I. P., t. XXIII, p. 280; *La guerre de l'avenir et les moyens de l'empêcher*, R. D. I. P., 2^e série, t. I, pp. 406 et s. — Féraud-Giraud, *Recours en raison des dommages causés par la guerre*, 1882. — De Germigny, *Le droit à indemnité et les dommages de guerre*, R. D. I. P., t. XXIV, p. 486. — Jacquelin, *Le droit social et la réparation des dommages en régions envahies*, 1917. — Jelinek, *L'ex-Empereur d'Allemagne Guillaume II en Hollande*, J. I. P., t. XLVI, p. 162. — Larnaude, Barthélemy, Berthélemy, de Boeck, Carré de Malberg, Forges, Gavet, Hauriou, Henry, Lacour, Michou, Moreau, Perreau, Rolland, Truchy, Wahl, Weber, Weiss, etc., *La réparation des dommages de guerre*, 1916. — Larnaude et de Lapradelle, *Examen de la responsabilité pénale de l'Empereur Guillaume II d'Allemagne*, J. I. P., t. XLVI, p. 131. — Le Fur, *Guerre juste et juste paix*, R. D. I. P., 2^e série, t. I, pp. 352 et s. — Mola, *La pretesa al risarcimento integrale del danno di guerra*, 1918. — Mérignhac, *De la sanction des infractions au droit des gens commises au cours de la guerre européenne par les Empires du Centre*, D. R. I. P., t. XXIV, p. 5. — Nys, *Le recours en raison des dommages causés par la guerre*, R. D. I., 2^e série, t. VIII, p. 442. — Pic, *Violation systématique des lois de la guerre par les Austro-Allemands : les sanctions nécessaires*, R. D. I. P., t. XXIII, p. 243. — Louis Renault, *De l'application du droit pénal aux faits de guerre*, 1915, et R. D. I. P., t. XXV, p. 5. — Roze, *Des dommages causés par la guerre*, *Revue critique*, 1877. — Tchernoff, *Sanctions pénales des crimes allemands*, *Revue politique et parlementaire*, 10 juillet 1915. — Vassivière, *Etude sur les indemnités de guerre*, 1915. — De Vaulx, *La responsabilité de l'Etat français à raison des dommages causés par les faits de la guerre*, 1913. — Villey, *La réparation des dommages causés par la guerre*, 1915. — Weck, *Kriegschaden und Kriegschadenersatz*, 1916. — V. discussions à la Société des prisons, mai-juin 1915 et janvier-mars 1916, *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 1915 et 1916; Garner, A. J., 1920, p. 70.

Voici l'argumentation qu'on peut faire valoir en faveur de ce système, tant en ce qui concerne les dommages matériels qu'en ce qui concerne les réquisitions et les contributions :

1^o *Dommages* résultant des faits de guerre, des actes de violence et de lutte, des combats, des assauts, des bombardements, des dévastations, des incendies, du pillage, des vols commis par des soldats, etc., etc. — Le droit international ne peut admettre le principe d'une action pour leur réparation. Car la guerre est pour les simples particuliers un cas de force majeure : elle est pour eux un mal inévitable comme l'est une grêle, une inondation ; ils sont victimes d'un fléau, non d'une injustice, dit Bluntschli ; juridiquement, ils n'ont droit à aucune indemnité. A qui d'ailleurs les particuliers, lésés par des faits de guerre, pourraient-ils réclamer une indemnité ? A l'ennemi ? Mais, s'il a respecté les lois de la guerre, il n'a fait qu'user de ses droits de belligérant ; s'il a méconnu ces lois, il est responsable devant son adversaire et devant les autres Etats, mais non envers les particuliers. A leur propre gouvernement ? Mais il ne saurait être tenu d'indemniser les citoyens des pertes résultant de cas de force majeure.

Le principe doit donc être l'irresponsabilité des Etats. A ce principe un correctif peut toutefois être apporté par des motifs d'humanité et de pitié : le gouvernement national des particuliers lésés doit, si l'état de ses finances le lui permet, venir à leur secours et les dédommager, au moins dans les parties essentielles, des pertes que la guerre leur a fait subir (1).

2^o Les *réquisitions* et *contributions* doivent-elles tout au moins donner lieu à un recours au profit de ceux qui les ont subies ? Contre qui ce recours pourrait-il être dans ce cas dirigé ?

Le réquisitionné s'adresse-t-il au gouvernement de son pays ? Strictement, juridiquement, celui-ci ne lui doit rien ; il n'est pas son obligé. Les fournitures ou les sommes d'argent ne lui ont point servi. — Tout au contraire, elles lui ont nui en procurant à l'ennemi des moyens de poursuivre la lutte.

Le réquisitionné s'adresse-t-il à l'ennemi, auteur des réquisitions ? Vainqueur, celui-ci repoussera toute demande, en s'appuyant sur ce que son adversaire a eu tort de continuer la guerre et de l'obliger ainsi à demander aux populations les moyens de vivre. Il mettra, par une clause spéciale du traité de paix, ou laissera par son silence, à la charge du vaincu, l'acquittement des engagements pris dans les reçus délivrés aux habitants. — Si l'auteur des réquisitions est vaincu, il sera soumis à une contribution ou indemnité de guerre au profit de son adversaire,

(1) S'il s'agit de dommages occasionnés par les travaux de défense entrepris par le gouvernement national en prévision d'une guerre future ou imminente, on n'est plus en présence de faits de guerre : chaque législation particulière détermine comment, par quel mode et dans quelle mesure ces dommages doivent être réparés ; la question est du domaine du droit administratif interne.

qui pourra en consacrer une partie à dédommager ceux qui ont souffert de la lutte.

Ici, comme pour les dommages matériels, l'équité veut que l'Etat vienne au secours des réquisitionnés et leur accorde un dédommagement. En adoptant cette ligne de conduite, l'Etat fera, par la voie de l'impôt, supporter équitablement une partie des suites de la guerre aux provinces qui ont eu le bonheur de ne pas subir l'invasion et d'échapper aux réquisitions et aux contributions. — Les particuliers établiront leurs titres à recevoir ce secours et la part qui doit leur revenir dans les sommes allouées, à l'aide des reçus ou quittances qui ont dû leur être délivrés par les auteurs des réquisitions (n° 1216. — Instruct. améríc., art. 38. — Déclaration de Bruxelles, 1874, art. 41 et 42. — Règlements de la Haye de 1899 et de 1907, art. 51 et 52. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 60).

Telle est la solution qu'admettent de nombreux auteurs (1). — Elle a aussi pendant longtemps triomphé dans la pratique. — Ce fut la doctrine consacrée en France par une loi de l'an VI et par les lois de finances des 23-25 septembre 1814, art. 7, et du 28 avril 1816, art. 8. Après la guerre de 1870-1871, les Chambres françaises mirent à la disposition du gouvernement des sommes importantes allouées à titre de dédommagement aux habitants ayant éprouvé des pertes matérielles par suite de l'invasion allemande; mais c'était un simple *secours* et non la reconnaissance d'une créance proprement dite en indemnité. Ainsi statuèrent les lois des 6 septembre 1871, 7 avril 1873, 28 juillet 1874, 16 juin 1875, 16 août 1876. — En Allemagne, à la suite de cette même guerre, une loi du 14 juin 1871 accorda un *secours* de deux millions de thallers aux Allemands expulsés de France, le chancelier ayant refusé de reconnaître aux expulsés un *droit* à une indemnité; en ce qui concerne les dommages causés directement par les faits de guerre, une autre loi du même jour consacra le principe du remboursement, au moyen des premières sommes à prélever sur l'indemnité due par la France, de tous les dégâts occasionnés par les armées allemandes ou françaises dans le territoire fédéral ou en Alsace-Lorraine.

1233. — La seconde conception est que les habitants lésés par la guerre ont un *droit* véritable à la réparation des dommages subis par eux.

Le fondement de cette conception est l'idée de la solidarité nationale : les dommages subis par ceux qui se sont trouvés sur la route de l'invasion l'ont été pour la cause commune ; il y aurait une injustice flagrante à ne pas leur en accorder la réparation et à ne pas faire supporter celle-ci à l'ensemble du corps social, c'est-à-dire à l'Etat lui-même (2).

(1) V. notamment Bluntschli, *op. cit.*, art. 661. — Rouard de Card, *op. cit.*, pp. 145 et s.

(2) Sur le fondement du droit à réparation, on peut consulter, outre les rap-

C'est donc contre le gouvernement même de leur pays que les victimes posséderont un recours. Mais ce gouvernement aura la ressource de réclamer à son adversaire, qui est l'auteur des dommages, le remboursement des réparations qu'il sera obligé de payer, ou d'en comprendre le montant dans l'indemnité qu'il se fera verser par lui pour récupérer ses frais de guerre. Toutefois, il ne pourra en être ainsi que s'il est vainqueur ; car, s'il est vaincu, l'ennemi refusera certainement de subir les conséquences des dommages soufferts et sans doute lui imposera de plus une indemnité de guerre : dans ce cas, c'est l'Etat vaincu qui aura définitivement à subir vis-à-vis des victimes la charge des réparations.

Une pareille conception fut défendue en France devant la Convention, en 1792 et en 1793, au nom de la fraternité. Mais elle ne put être réalisée dans la pratique.

1234. — A laquelle de ces deux conceptions a-t-on donné la préférence lors du conflit mondial de 1914-1919 ? C'est la seconde que la plupart des pays belligérants ont adoptée. — En France, une loi fut en effet votée le 26 décembre 1914, à l'occasion de la guerre, qui a décidé, dans son article 12, qu'« une loi spéciale déterminerait les conditions dans lesquelles s'exercera le droit à la réparation des dommages matériels, résultant des faits de guerre » (1). Cette loi n'est

ports et les discussions sur la loi qui fut votée par la France le 17 avril 1919, sur la réparation des dommages de guerre, les brochures publiées en 1915, au nom du Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre, par MM. Weiss, Barthélemy, Larnaude et Carré de Malberg.

(1) Cette loi du 26 décembre 1914 a son origine immédiate dans une proposition faite en 1910 par M. Louis Marin. Les 20 janvier et 9 juin 1910, à la Chambre française des députés, M. Louis Marin déposa une proposition de loi qui, invoquant le principe que dans la défense du territoire tous les citoyens sont solidaires, demandait que l'Etat indemnîsât les habitants des territoires envahis ou occupés des dommages, réquisitions et contributions qu'ils avaient été obligés de subir du chef de l'armée ennemie. Cette proposition disposait en ces termes :

Art. 1^{er}. Les particuliers, sociétés, associations, départements, communes, établissements publics ou d'utilité publique qui, au cours d'une guerre entre la France et un Etat signataire de la convention de la Haye en 1907, relative aux lois et coutumes de la guerre sur terre, auront eu à subir, sur le territoire français, des dommages imputables à une armée ennemie, dommages résultant ou non de faits constituant des violations des lois de la guerre établies par la convention précitée et le règlement y annexé, seront, s'ils n'ont pas obtenu réparation avant la conclusion de la paix, indemnisés de ces dommages par l'Etat français sous la condition d'avoir formulé leur réclamation avant la conclusion du traité de paix. — Art. 2. Il en sera de même de ceux qui, ayant subi en France des réquisitions en nature du fait d'une armée d'invasion ou d'une occupation militaire, n'auraient pas été remboursés avant la conclusion de la paix. — Art. 3. Les départements, communes et autres collectivités françaises frappées, par une armée d'invasion ou d'occupation, de contributions de guerre autres que celles établies à titre de pénalités ou destinées à subvenir à l'administration, par l'ennemi, de la partie occupée de leur territoire, seront également indemnisés par l'Etat » (Journal officiel, Documents parlementaires, Chambre, 1910, Annexe 2995, p. 21 et Annexe 12, p. 461). — Il a été jugé le 7 août 1891 par le Conseil d'Etat (Daloz, *Rec. pér.*, 92, 3, 43) que le fait qu'une armée s'est emparée

intervenue qu'à la date du 17 avril 1919 : promulguée au Journal officiel du 18, la loi de 1919 détermine avec précision les préjudices qui doivent donner droit à une réparation à la charge de l'Etat. Ce sont, dit l'article 2, sans distinguer s'ils ont été ou non conformes au droit international, « les dommages certains, matériels et directs causés, en France et en Algérie, aux biens immobiliers ou mobiliers par les faits de la guerre, sans préjudice du droit, pour l'Etat français, d'en réclamer le paiement à l'ennemi ». Et, aux termes du même article, on doit considérer comme « dommages résultant des faits de la guerre, notamment : 1° toutes les réquisitions opérées par les autorités ou troupes ennemies, les prélèvements en nature effectués sous toutes formes ou dénominations, même sous la forme d'occupation, de logement et de cantonnement ainsi que les impôts, contributions de guerre et amendes dont auraient été frappés les particuliers ou les collectivités ; 2° les enlèvements de tous objets tels que récoltes, animaux, arbres et bois, matières premières, marchandises, meubles meublants, titres et valeurs mobilières ; les détériorations ou destructions partielles ou totales de récoltes, de marchandises et de tous biens meubles, quels que soient les auteurs de ces enlèvements, détériorations ou destructions ; les pertes d'objets mobiliers, soit en France, soit à l'étranger, au cours des évacuations ou rapatriements ; 3° les détériorations d'immeubles bâtis ou non bâtis, y compris les bois et forêts ; les destructions partielles ou totales d'immeubles bâtis ; les enlèvements, détériorations ou destructions partielles ou totales d'outillages, d'accessoires et d'animaux appartenant à une exploitation commerciale, industrielle ou agricole qui seront, pour l'application de la présente loi, considérés comme immeubles par destination, qu'ils appartiennent à l'exploitant ou au propriétaire de l'immeuble, sans qu'il y ait lieu de rechercher quels sont les auteurs des dommages visés au présent paragraphe ; 4° tous les dommages visés aux paragraphes précédents causés dans la zone de défense des frontières ainsi que dans le voisinage des places de guerre et des points fortifiés, sans qu'il puisse être opposé aux ayants droit aucune exception tirée des lois et décrets concernant les servitudes militaires ; 5° tous les dommages causés aux bateaux armés à la petite pêche ». Sont encore compris dans les dommages visés aux paragraphes précédents, ajoute l'article 2, « ceux causés par les armées françaises ou alliées, soit en raison des mesures préparatoires de l'attaque, des mesures préventives de la défense, des nécessités de la lutte et de l'évacuation des points menacés, soit en raison des besoins de l'occupation dans les parties du territoire qui ont été comprises dans la zone des armées, en particulier, de la réquisition, du logement et du cantonnement » (1).

des fonds existant dans les caisses publiques d'un Etat vaincu constitue un fait de guerre qui ne peut donner lieu à aucun recours contre l'Etat de la part des créanciers de ces caisses.

(1) V. sur la loi du 17 avril 1919 : Poidvin, *Traité formulaire des dommages*

— En Belgique, un arrêté royal du 23 octobre 1918 a d'abord stipulé au profit des Belges un *droit* à la réparation des dommages résultant des faits de la guerre en Belgique, l'affirmation de ce droit devant d'ailleurs laisser intacts les recours que l'Etat pourra exercer en vertu du droit des gens (Moniteur belge du 24) (1) ; une loi organique fut

de guerre, 1919. — Saint-Quentin, *Les dommages de guerre, 1914-1919*, 1919.

En dehors des lois du 26 décembre 1914 et du 17 avril 1919, d'autres lois ont encore été rendues en France, au cours de la guerre mondiale, pour donner une protection aux particuliers et collectivités ayant éprouvé des dommages dans leurs biens du fait de l'ennemi. Ainsi, une loi du 4 avril 1915 a institué certains moyens dans le but de protéger les propriétaires de valeurs mobilières dépossédés par suite de faits de guerre dans les territoires occupés par l'ennemi. Une seconde loi, du 8 novembre 1917, a fait davantage. Elle a déclaré nuls et non avenue tous actes d'aliénation et de disposition, toutes inscriptions ou radiations d'hypothèques, toutes déchéances, toutes destitutions ou révocations, toutes mesures de spoliations fiscales ou autres, accomplies, prononcées ou ordonnées par les autorités ennemies, quelles qu'elles soient, soit dans un but politique ou à la faveur des circonstances de guerre, et concernant les biens et droits de toute nature appartenant à des Français ou à des Alsaciens-Lorrains d'origine française, en territoire ennemi, en territoire français ou allié occupé par l'ennemi, ou en Alsace-Lorraine » et « annulé ou résilié de plein droit, à la demande des Français ou des Alsaciens-Lorrains d'origine française intéressés, tous contrats passés avec des sociétés ou des particuliers ennemis pendant l'occupation ou sous le contrôle ennemi » : ces dispositions peuvent être étendues par des conventions spéciales aux ressortissants des puissances alliées et neutres résidant dans les départements français occupés et en Alsace-Lorraine. Elle a cherché, d'autre part, à sauvegarder même les droits des entités collectives qui ont pu avoir à souffrir du fait de l'ennemi, en décidant que « sont nuls et non avenue tous actes portant atteinte aux droits de propriété ou de jouissance appartenant à l'Etat, aux départements, aux communes, aux établissements publics ou reconnus d'utilité publique et accomplis par les autorités ennemies dans les départements français occupés par elles et contraires aux conventions internationales » : les actes que le législateur a voulu spécialement viser par cette disposition sont « les opérations effectuées par les autorités ennemies concernant les musées, galeries, bibliothèques, archives et en général tous les biens ayant un caractère artistique, scientifique, historique ou administratif ». Prévoyant que l'Empire d'Allemagne pourrait chercher à soustraire à la France, dans les territoires que celle-ci se propose d'annexer, — comme d'ailleurs il l'a fait déjà en transportant loin de ces territoires des objets d'art de ses musées, — certains biens lui appartenant ou dépendant de ses administrations, la loi du 8 novembre 1917, afin de garantir les droits de l'annexant, a stipulé en dernier lieu la nullité de tous actes passés par les autorités allemandes à l'égard de ces biens en Alsace-Lorraine. Un arrêté du 30 novembre 1918 (Journal officiel du 7 décembre, p. 10514) a spécialement assuré, dans les territoires d'Alsace et de Lorraine, l'application des mesures prévues par la loi du 8 novembre 1917.

— En Belgique, un arrêté-loi, analogue à la loi française du 8 novembre 1917, avait été pris le 31 mai de cette année, relativement aux mesures de dépossession effectuées par l'ennemi. — Le 24 avril 1918, une convention fut signée entre la France et la Belgique en vue d'assurer aux ressortissants d'un des pays ayant des biens ou intérêts dans l'autre une protection aussi complète que possible contre les actes des autorités ennemies dont l'annulation est prévue par les législations respectives.

(1) V. Gougenheim, *Le droit international et la réparation des dommages de*

ensuite rendue sur la matière le 10 mai 1919 (Moniteur belge du 5 juin 1919), qui a admis aussi d'une manière formelle le *droit* à des réparations. — Le 9 octobre 1919 (Journal officiel du 25 novembre 1919, p. 13343 et du 9 décembre 1919, p. 14214, erratum), un arrangement a été signé entre la France et la Belgique pour reconnaître aux ressortissants de chacun des deux Etats victimes de dommages de guerre sur le territoire de l'autre un droit à la réparation qui sera exercé selon les formes déterminées par les lois et règlements en vigueur. — De son côté, l'Allemagne a voté également une loi sur la constatation des dégâts de guerre sur le territoire de l'Empire. Mais cette loi, en date du 3 juillet 1916, modifiée par une ordonnance du 4 janvier 1919, n'a pas la précision des lois française et belge : si l'article 4 parle d'un « droit » à une indemnité, l'article 15 déclare en effet que « la constatation du dommage ne crée par elle-même aucun droit à indemnisation » ; cette loi a déclaré, dans son article 21, qu'« une loi spéciale d'Empire réglera l'indemnisation des dégâts de guerre à la santé et à la vie des personnes ». — En Italie, un décret-loi du 16 novembre 1918 a reconnu formellement aux victimes des dommages de guerre un *droit* à la réparation des dommages de guerre (Gazzetta Ufficiale du 25 novembre 1918, n° 277). « Dans le but de restaurer la richesse nationale et la pleine puissance productive des provinces endommagées directement par la guerre, dit l'article 1^{er} de ce décret-loi, le droit à la réparation des dommages de guerre est reconnu dans les limites et dans les formes fixées dans le présent décret. Les dispositions plus favorables contenues en d'autres lois restent en vigueur. Le présent décret ne s'applique pas aux navires qui ne sont pas des bateaux de pêche, chalands et autres petits bateaux ». « Les droits, attribués par le présent arrêté, ajoute l'article 2, peuvent être exercés par les personnes physiques ou morales, ayant la nationalité italienne ou étant des sujets coloniaux ». D'après l'article 17, « si, dans le délai à fixer par le règlement, l'ayant droit ne fait pas la demande de réparation ou s'il ne pourvoit pas à la reconstruction ou à la restauration, l'usufruitier, l'usager ou le créancier hypothécaire peuvent se substituer à lui dans le droit de se prévaloir des bénéfices du présent arrêté » (1).

guerre en Belgique, J. I. P., t. XLVI, p. 624. — Sur la réparation des dommages de guerre, on consultera utilement la Revue belge des dommages de guerre.

(1) V. en annexe du rapport de M. Desplas, à la Chambre française des députés, sur la réparation des dommages de guerre, séance du 13 juillet 1916, annexe 2345, le texte de certaines dispositions législatives prises en Angleterre, en Allemagne, en Belgique et en Italie, au cours de la lutte, en ce qui concerne la réparation des dommages causés par la guerre (Memorandum britannique concernant les questions relatives aux raids aériens sur la côte orientale de l'Angleterre, 1915 ; arrêtés allemands des 18 et 19 janvier 1915 concernant l'indemnisation des dommages de guerre en Prusse orientale ; arrêté-loi belge du 25 août 1915 relatif à la reconstruction des communes belges détruites ; décrets italiens du 24 juin 1915, n° 1014 et du 14 novembre 1915, n° 1642, sur les dommages causés par des bombardements).

1235. — Dans le système qui n'oblige pas l'Etat à réparer les dommages causés par la guerre, un recours appartient évidemment contre la commune à celui ou à ceux des habitants qui ont effectué au profit de l'ennemi une prestation pour le compte et au nom de la commune, telle qu'une réquisition de vêtements, de denrées, de combustibles, de transport, ou qui ont acquitté la contribution en argent à laquelle la commune avait été imposée, sauf déduction du secours reçu de l'Etat (1). Mais ce recours ne doit-il pas disparaître, lorsqu'a été posé le principe du droit à réparation par l'Etat des dommages matériels résultant des faits de guerre : n'y a-t-il pas alors substitution d'une dette de l'Etat à une dette municipale ? (2).

1236. — Un gouvernement doit-il réserver à ses seuls nationaux le secours ou le droit qu'il accorde aux propriétaires lésés, ou doit-il l'étendre aussi aux étrangers établis sur son territoire ? On pourrait être tenté d'appliquer ici uniquement le système de la *réciprocité* : la *comitas gentium* serait seule prise en considération (3). — Tel est le système que l'Allemagne adopta en 1870-1871 : par politique elle indemnisa les Alsaciens-Lorrains, mais ne consentit à donner une indemnité aux Suisses se trouvant sur le territoire annexé que si la Confédération helvétique s'engageait à indemniser les Allemands en cas de circonstances analogues ; la Suisse refusa et ses sujets ne furent pas indemnisés. — A la suite de la guerre de 1870-1871, malgré l'état embarrassé de ses finances, le Gouvernement français, au contraire, a réparti le fonds de secours entre tous les propriétaires atteints, sans distinction de nationalité, en réservant toutefois la question de réciprocité (V. circulaire du ministre français de l'intérieur du 12 décembre 1871) (4). — La loi française du 17 avril 1919 a, de son côté, décidé que « le droit à la réparation appartiendra aux étrangers en France et aux naturalisés à qui la qualité de Français a été retirée, dans les conditions déterminées par les traités à conclure entre la France et la nation à laquelle ressortissent ou ont ressorti ces étrangers ou ces naturalisés », et qu'« à titre purement conservatoire les étrangers seront admis à faire constater et évaluer les dommages dont ils auront souffert » (art. 3) (5) (Comp. arrangement franco-belge du 9 octobre 1919. V. n° 1234). — D'après l'article 5, § 2 de la loi alle-

(1) Féraud-Giraud, *op. cit.*, p. 67. — Cass., 11 déc. 1878, Dalloz, *Rec. pér.*, 79, 1, 117 ; Cass., 12 avr. 1880, Dalloz, *Réc. pér.*, 80, 1, 419 ; Cass., 7 févr. 1882, Dalloz, *Rec. pér.*, 82, 1, 57 ; Cass., 15 mars 1882, Dalloz, *Rec. pér.*, 83, 1, 374.

(2) A ce sujet, V. Amiens, 13 décembre 1916 et, sur pourvoi, Cass., 8 juillet 1918, Dalloz, *Rec. pér.*, 1919, 1, 107.

(3) Bluntschli, *op. cit.*, art. 662. — Rouard de Card, *op. cit.*, ch. III, p. 147. — Vera, *Revista general de legislacion y jurisprudencia*, t. LXXXV, p. 675.

(4) *Recueil des traités, conventions, lois, décrets et autres actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, t. II, p. 411.

(5) Sur la réparation des dommages causés aux étrangers par des faits de guerre, V. l'étude publiée par la Revue de droit international privé, 1914, p. 722. — V. aussi Weiss, dans la même Revue, 1915-1916, p. 308.

mande du 3 juillet 1916, « les personnes ne possédant pas la nationalité allemande ne peuvent faire une demande de constatation de dégâts qu'avec l'autorisation du chancelier » ; une indemnité ne pourra être accordée à des étrangers qu'au cas où l'Empire a intérêt à la conservation de l'entreprise étrangère et où il n'y a rien à reprocher au demandeur (Instructions du chancelier sur la constatation de dégâts des étrangers du 19 janvier 1917).

1236¹. — Ce n'est pas seulement au point de vue du droit interne, dans les rapports entre les victimes et le pays où elles résident ou dont elles font partie, que se pose la question du recours pour dommages de guerre ; c'est encore au point de vue du droit des gens que cette question peut s'élever : les particuliers, victimes des dommages de guerre, ou l'Etat chargé de leurs intérêts, ont-ils, et dans quelle mesure, un recours contre l'Etat belligérant qui a causé les dommages, et si un recours existe quel en est le fondement ? — Une règle indiscutable en droit naturel, fondée sur l'équité et d'ailleurs consacrée par le droit positif de tous les pays, est que « tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer » (art. 1382 C. civ. français). Cette règle, qui implique l'idée d'une action illicite, c'est-à-dire d'une action ne constituant pas l'exercice d'un droit, est applicable aux collectivités aussi bien qu'aux individus. Il en résulte les trois principes suivants : 1^o Les dommages causés par des actes contraires au droit international obligent le belligérant qui les a commis à les réparer, même si la guerre pendant laquelle ils se sont produits est de sa part une guerre juste. 2^o Les dommages occasionnés par des actes autorisés en temps de guerre (par exemple, destruction de bois ou de maisons gênant le tir) doivent être réparés par leurs auteurs, si la guerre qui y a donné lieu est de la part de leurs auteurs une guerre injuste. 3^o Un belligérant ne doit pas réparation aux victimes de dommages résultant de faits de guerre ayant un caractère licite et réalisés dans une guerre juste. Telles sont, théoriquement, les solutions que la justice impose. — Mais, en fait, les décisions seront souvent très différentes. Car, dans la réalité des choses, c'est de la force des armes, du résultat de la guerre qu'en définitive elles dépendront. Si l'injuste agresseur ou l'auteur de dommages irréguliers est vaincu, son adversaire, victorieux, faisant les affaires de ses sujets, pourra l'obliger à payer les populations qu'il a frappées, et alors les exigences de l'équité seront satisfaites. Si, au contraire, il est victorieux, il est à supposer que, maître de la situation, il ne voudra pas prendre la charge des dommages causés et que, désireux d'affaiblir le plus possible son adversaire défait, il se débarrassera de sa dette sur ce dernier en vertu d'une clause particulière du traité de paix : l'Etat vaincu, par une stipulation conventionnelle à laquelle il ne peut échapper, devra payer les sommes dont l'Etat victorieux était le débiteur. Une troisième situation peut se présenter : l'Etat coupable est vain-

queur et il n'entend pas exécuter lui-même sa dette, seulement le traité de paix ne renferme aucune disposition qui mette celle-ci à la charge de l'Etat vaincu ; dans ce cas, les particuliers lésés, — pas plus que l'Etat vaincu dont ils dépendent, — n'auront aucun moyen d'agir contre la mauvaise foi de leur débiteur, et c'est à leur propre Etat qu'ils seront réduits à s'adresser pour obtenir réparation. C'est l'Etat vaincu qui devra alors désintéresser ses ressortissants. Mais le voudra-t-il et le pourra-t-il ? Pour échapper à cette conséquence, n'alléguera-t-il pas qu'il ne peut être tenu d'acquiescer une dette qui n'est pas la sienne ? Obligé qu'il sera sans doute de payer à son vainqueur une forte indemnité de guerre, ne se trouvera-t-il pas matériellement hors d'état de fournir la réparation demandée ? C'est la législation intérieure de l'Etat vaincu qui, en fin de compte, fixera la condition des victimes de la guerre : du domaine du droit international la question des réparations retombera ainsi dans celui du droit interne (1). — Il se peut, toutefois, qu'à l'inverse le sort des armes fasse allouer aux personnes endommagées une réparation à laquelle juridiquement elles n'ont pas droit, s'agissant de dommages causés par de simples faits de guerre, commis dans une guerre juste. Ce sera le cas, par exemple, si, comme condition de la paix, l'Etat dont ces personnes dépendent, finalement vainqueur, impose à son adversaire vaincu la réparation directe ou exige de celui-ci une indemnité pour la leur distribuer. Il en sera de même encore quand, la réparation étant définitivement mise à la charge d'un Etat en vertu de sa législation intérieure, cette législation, comme la loi française du 17 avril 1919, reconnaît un droit à réparation pour tous les dommages de guerre, sans distinction d'origine, qu'ils aient été faits conformément ou contrairement au droit de la guerre.

1236³. — C'est des idées précédentes que les puissances alliées et associées se sont inspirées dans les traités de paix qu'à la fin de la guerre mondiale de 1914-1919, elles ont imposés aux Empires centraux. C'est ainsi que le traité de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne, après avoir posé en principe que la guerre faite par l'Allemagne avait été une guerre injuste, a, dans ses articles 231 et 232, déclaré l'Empire allemand responsable et mis à sa charge la réparation « de toutes les pertes et de tous les dommages subis par les gouvernements alliés et associés et leurs nationaux en conséquence de la guerre », sans distinguer s'ils ont été causés illégalement ou comme conséquence directe des hostilités, s'ils ont été le fait des armées de l'Entente ou celui des armées ennemies. Cet Empire, ayant fait une guerre injuste,

(1) V. Paul Fauchille, *La réparation des dommages industriels causés par les Allemands dans le Nord de la France*, R. D. I. P., t. XXIII (1916), p. 286. — Le Fur, *Guerre juste et juste paix*, R. D. I. P., 2^e série, t. I (1919), pp. 352 et s. — Comp. Aubry et Rau, *Cours de droit civil français*, §§ 444 et 446, 4^e édit., t. IV, pp. 746 et 754.

aurait dû logiquement rembourser à ses adversaires même leurs frais de guerre : l'article 232 du traité de paix a cependant repoussé cette conséquence, par le motif que « les ressources de l'Allemagne ne sont pas suffisantes pour assurer complète réparation de toutes les pertes et de tous les dommages » ; une seule exception a été faite à cet égard au profit de la Belgique. L'annexe I de la partie VIII du traité a indiqué comme suit les dommages aux biens dont compensation intégrale doit être réclamée de l'Allemagne : « dommages relatifs à toutes propriétés, en quelque lieu qu'elles soient situées, appartenant à l'une des puissances alliées et associées ou à leurs ressortissants (exception faite des ouvrages et du matériel militaires ou navals) qui ont été enlevées, saisies, endommagées ou détruites par les actes de l'Allemagne ou de ses alliés sur terre, sur mer ou dans les airs, ou dommages causés en conséquence directe des hostilités ou de toutes opérations de guerre ; dommages causés sous forme de prélèvements, amendes ou exactions similaires de l'Allemagne ou de ses alliés au détriment des populations civiles ; dommages causés à des civils par suite de l'obligation qui leur a été imposée par l'Allemagne ou ses alliés de travailler sans une juste rémunération ». De plus, aux termes de l'article 238 du traité, l'Allemagne doit « effectuer la restitution en espèces des espèces enlevées, saisies ou séquestrées ainsi que la restitution des animaux, des objets de toute sorte et des valeurs enlevés, saisis ou séquestrés ». Les réquisitions exercées par les autorités ennemies doivent également donner lieu à réparation de la part de l'Allemagne et de ses alliés (Comp. art. 238) (1). L'armistice du 11 novembre 1918, conclu avec l'Allemagne, avait déjà stipulé la « réparation des dommages » (art. 19). Ce sont des dispositions semblables qu'on trouve dans les articles 177 et suiv. et dans l'annexe I de la partie VIII du traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919 avec l'Autriche (2). Celui de Neuilly du 27 novembre 1919 avec la Bulgarie a prévu, dans ses articles 121 et 125, l'obligation pour cette puissance de payer aux puissances alliées et associées une somme de deux milliards deux cent cinquante millions de francs or comme représentant la réparation dont la Bulgarie est capable d'assumer la charge, et de restituer les objets de toutes sortes et les valeurs enlevés, saisis ou séquestrés dans les territoires envahis par elle. — Au contraire, dans les traités de paix conclus par les Empires centraux, et spécialement par l'Allemagne, avec l'Ukraine à Brest-Litovsk le 9 février 1918 (art. 5), avec la Finlande à Berlin le 7 mars 1918 (art. 4), avec la Russie à Brest-Litovsk le 3 mars 1918 (art. 9), on trouve la disposition

(1) V. Léon Bourgeois, *Le traité de paix de Versailles*, 1919, pp. 80 et s., 88.

(2) V. à ce sujet les rapports de MM. Barthou et Dubois à la Chambre des députés, et de M. Léon Bourgeois au Sénat, ainsi que les discussions au Parlement français, en ce qui concerne la ratification du traité de paix de Versailles, — V. aussi Le Fur, *op. et loc. cit.*

suivante, qui dispense les anciens belligérants de toute réparation des dommages causés par la guerre : « Les parties contractantes renoncent réciproquement à tous les remboursements pour leurs frais de guerre (c'est-à-dire pour les dépenses faites par l'Etat pour mener la guerre), de même qu'à toutes réparations pour dommages de guerre (c'est-à-dire pour tous les dommages qui sont résultés, pour elles ou leurs ressortissants, dans les zones de guerre, des mesures militaires, y compris toutes les réquisitions faites en pays ennemi). Le traité de paix signé à Bucarest le 7 mai 1918 entre l'Allemagne et la Roumanie décide (art. 4, 6 et 8) que la Roumanie renonce à la réparation des dommages causés sur son territoire par des mesures militaires allemandes, y compris notamment toutes les réquisitions et contributions, et même remboursera à l'Allemagne les sommes déjà versées par celle-ci à titre de réparation de dommages, mais qu'elle accordera aux Allemands, ainsi qu'aux neutres, la réparation de tous les dommages qu'ils ont subis sur son territoire par l'effet des opérations militaires effectuées par l'une des puissances belligérantes.

1236³. — En 1907, à la deuxième Conférence de la Haye, les Etats ont cherché à empêcher les belligérants de se soustraire en fait à la réparation des dommages qu'ils ont injustement causés. A cette fin, et sur la proposition de l'Allemagne, ils ont, en effet, dans l'article 3 de la IV^e convention du 18 octobre 1907, sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, établi une obligation internationale d'indemnité à la charge des belligérants. Cet article 3 a disposé dans les termes suivants : « La partie belligérante qui violerait les dispositions du Règlement sera tenue à indemnité s'il y a lieu. Elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de la force armée ». Il faut observer que la disposition dont s'agit vise uniquement la réparation des dommages causés *illégalement*, en violation des lois de la guerre : les réquisitions et les contributions irrégulières doivent dès lors, comme tous autres dommages illégitimes, tomber sous son application (1). Aucune différence n'est faite par ce texte, au point de vue de la réparation des dommages, entre les personnes neutres et les personnes ennemies.

1236⁴. — *Recours en raison des dommages aux personnes.* — Le caractère et l'étendue de la guerre de 1914-1919, les procédés barbares employés par l'Allemagne et ses alliés, le développement des engins de destruction ont fait que les conséquences de la guerre n'ont pas

(1) V. Paul Fauchille, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 284 et suiv. — En ce qui concerne les réquisitions et contributions *irrégulières*, ce n'est pas seulement par son texte que l'article 3 de la Convention de la Haye du 18 octobre 1907 oblige la partie belligérante qui les a commises à les réparer ; les discussions auxquelles cet article a donné lieu à la Conférence de la Haye imposent aussi cette solution (V. discours de M. Louis Renault, Actes et documents, t. III, p. 146).

été limitées aux seuls combattants et que les non-combattants ont souffert de la lutte dans leurs personnes comme dans leurs biens. Il ne pouvait donc suffire de proclamer un « droit à réparation » au profit des *militaires* des armées de terre et de mer affectés d'infirmités résultant de la guerre et des veuves, orphelins ou ascendants de ceux morts à la suite de celle-ci, et au profit des victimes civiles ayant éprouvé par le fait des hostilités des dommages dans leurs *biens* ; pour assurer une réparation complète, il fallait encore reconnaître un droit de recours aux *habitants* des pays envahis ou occupés atteints par la guerre dans leur *personne* même. C'est ce qui a été fait dans un certain nombre de pays, et notamment en France. A côté de la loi du 31 mars 1919 qui a modifié, en la rendant plus favorable à leurs bénéficiaires, la législation des pensions des militaires des armées de terre et de mer, et de celle du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages aux biens causés par des faits de guerre, le législateur français, dans une pensée de solidarité nationale analogue à celle qui avait inspiré ces deux lois, a, le 25 avril 1919 et le 24 juin 1919, adopté des dispositions ouvrant un droit à une pension spéciale aux employés ou agents civils de l'Etat, victimes d'événements de guerre auxquels ils ont été exposés par les obligations de leur service, ainsi qu'aux particuliers non fonctionnaires ayant reçu des blessures au cours des opérations militaires conduites par les armées alliées ou ennemies ou contracté des infirmités résultant d'actes de violence commis par l'ennemi : ces lois ont expressément stipulé le *droit* à une pension, définitive ou temporaire (1). — En Allemagne, la loi sur l'indemnisation des dégâts de guerre à la santé et à la vie des personnes, qu'annonçait l'article 21 de la loi du 3 juillet 1916 relative aux dégâts de guerre, n'est pas intervenue avant 1920.

1236⁵. — L'Etat qui a indemnisé ses ressortissants des dommages par eux soufferts illégalement peut, en vertu du droit des gens, exercer un recours contre l'Etat, auteur des dommages, aussi bien lorsqu'il s'agit de dommages causés aux personnes que lorsqu'il s'agit de dommages occasionnés aux biens : le droit naturel l'impose dans un cas comme dans l'autre. Mais, en fait, ce ne sera, ici encore, que l'Etat vainqueur qui pourra se faire rembourser effectivement de ses dépenses.

1236⁶. — Aux termes des traités de paix qui ont mis fin à la guerre mondiale de 1914-1919, les dommages causés aux personnes engagent, comme ceux causés aux biens, la responsabilité civile de leurs auteurs. C'est ainsi que les articles 231 et 232 du traité avec l'Allemagne et les articles 177 et 178 de celui avec l'Autriche sont conçus en termes généraux, et que les annexes I de leur partie VIII prévoient

(1) En attendant, une loi française du 28 avril 1916 avait étendu, pendant la guerre, aux intéressés, le bénéfice de la loi du 5 août 1914 sur les allocations de soutien de famille.

spécialement, comme il suit, les dommages aux personnes dont compensation est due : « Dommages causés aux civils atteints dans leur personne ou dans leur vie et aux survivants qui étaient à la charge de ces civils par tous actes de guerre, y compris les bombardements ou autres attaques par terre, par mer ou par la voie des airs, et toutes leurs conséquences directes ou de toutes opérations de guerre des deux groupes de belligérants, en quelque endroit que ce soit ; dommages causés aux civils victimes d'actes de cruauté, de violence ou de mauvais traitements (y compris les atteintes à la vie ou à la santé par suite d'emprisonnement, de déportation, d'internement ou d'évacuation, d'abandon en mer ou de travail forcé), en quelque endroit que ce soit, et aux survivants qui étaient à la charge de ces victimes ; dommages causés par l'Allemagne ou ses alliés, sur leur territoire ou en territoire occupé ou envahi, aux civils victimes de tous actes ayant porté atteinte à la santé, à la capacité de travail ou à l'honneur, et aux survivants qui étaient à la charge de ces victimes ; dommages causés par toute espèce de mauvais traitements aux prisonniers de guerre ; en tant que dommage causé aux peuples des puissances alliées et associées, toutes pensions ou compensations de même nature aux victimes militaires de la guerre et aux personnes dont ces victimes étaient le soutien (sur la base du tarif français) ; frais de l'assistance fournie par les gouvernements des Etats alliés et associés aux prisonniers de guerre, à leurs familles ou aux personnes dont ils étaient le soutien ; allocations données par les gouvernements des Etats alliés et associés aux familles et aux personnes à la charge des mobilisés ou de tous ceux qui ont servi dans l'armée (sur la base du tarif français) ».

1236⁷. — La responsabilité internationale que l'article 3 de la Convention de la Haye du 18 octobre 1907 a édictée contre le belligérant qui viole les lois et coutumes de la guerre sur terre et l'obligation qu'il lui impose d'indemniser les victimes de ses actes illégitimes, sont applicables aux dommages causés aux personnes aussi bien qu'à ceux occasionnés aux biens. Son texte est en effet des plus larges : les dispositions du règlement de la Haye, dont il entend réprimer les violations par l'allocation d'une indemnité, se rapportent au régime des personnes comme à celui des biens.

1236⁸. — B. — SANCTIONS PÉNALES. — Si les dommages de guerre injustement causés doivent donner lieu à la responsabilité civile de ceux qui les ont commis, peuvent-ils aussi entraîner à leur charge une responsabilité pénale ? — Ces dommages, on l'a vu, peuvent tenir soit à l'injustice même de la guerre, soit à la conduite irrégulière de celle-ci. Distinguons les deux cas. — 1^o On peut d'abord se demander si le fait par les autorités d'un pays de décréter et d'autoriser une guerre injuste tombe sous l'application des lois pénales. La question est susceptible de discussion. Il est possible de soutenir qu'un pareil fait est un acte de gouvernement qui par là même échappe à

tout recours : à l'appui de cette thèse, on peut invoquer les principes de souveraineté et d'irresponsabilité de la puissance publique qui ont été au XIX^e siècle à la base du droit public et international. Mais, d'un autre côté, on doit observer que ces principes sont aujourd'hui très combattus et qu'on ne les admet plus guère sans de fortes restrictions. L'injustice d'une guerre est, d'ailleurs, parfois accompagnée de violations incontestées du droit international, qu'il est difficile de ne pas considérer véritablement comme des crimes réclamant une sanction pénale : c'est, par exemple, une guerre ouverte par la violation d'un traité que le belligérant a signé ou a garanti, ou une guerre brusquée, sans déclaration, sans ultimatum, sans même un signe avant-coureur. — 2^o La guerre entraîne avec elle une quantité de faits dommageables, et le droit international, les considérant comme la conséquence inévitable de la guerre, les déclare légitimes : on ne saurait donc les sanctionner pénalement. Mais des faits, parce qu'ils se produisent à l'occasion d'une guerre ou pendant sa durée, ne sont pas nécessairement tous des « faits de guerre » soustraits comme tels à la répression. Beaucoup, si on les envisage en eux-mêmes, et abstraction faite de l'intention qui y a présidé, contiennent les éléments de faits criminels de droit commun : ce sont, suivant les cas, des meurtres, des assassinats, des incendies, des vols, des destructions, des pillages. « Les belligérants, dit en effet l'article 22 du Règlement de la Haye sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi ». Les soldats qui commettent des actes défendus par les lois et les usages de la guerre internationale, comme les officiers, les généraux, le chef suprême de l'armée, qui les commandent ou les tolèrent, se rendent en définitive coupables de crimes et de délits de droit commun, et à ce titre ils doivent être punis. Mais ici des difficultés d'ordre pratique ne vont-elles pas apparaître ? Devant quels tribunaux et d'après quelles lois les coupables seront-ils poursuivis ? L'ordre donné par leur supérieur à ceux qui exécutent les crimes ne constituera-t-il pas une excuse qui doit les exempter de toute peine ? Le chef suprême de l'armée, qui est le chef de l'Etat, ne devra-t-il pas comme tel échapper à toute poursuite ? Comment la justice se saisira-t-elle des coupables dont elle connaît les noms ? Pourra-t-elle les juger par contumace ? Pourra-t-elle recourir à l'extradition, s'ils se sont réfugiés dans un pays neutre ? Il y a là des points délicats qui touchent au droit pénal beaucoup plus qu'au droit international ; nous n'avons donc pas à les examiner ici : disons toutefois que les objections qu'on a soulevées à leur égard ne sont pas, ainsi qu'on l'a montré (1), sans réponse.

(1) V. notamment Le Fur, *Guerre juste et juste paix*, R. D. I. P., 2^e série, t. I, pp. 367 et s. — Sur toutes ces questions, V. notamment les ouvrages de MM. Benito, Dumas, Paul Fauchille, Jellinek, Larnaudé et de Lapradelle, Louis Renault, Tchernoff, cités ci-dessus en tête du chapitre VII.

1236⁹. — Il faut admettre qu'un Etat a le droit de poursuivre et de punir sur son ennemi les violations des lois de la guerre, car ces violations ne sont pas autre chose que des crimes de droit commun. Une proposition de loi, déposée le 14 janvier 1915, à la Chambre française des députés, par M. Engerand, a proposé, en élaborant d'ailleurs des pénalités nouvelles, de donner à ce droit non pas le seul vouloir d'un Etat, mais l'accord international d'où sont résultées les conventions de la Haye de 1899 et de 1907 sur les lois et coutumes de la guerre (1).

1236¹⁰. — Il semble que pour juger les crimes de guerre, constitutifs d'infractions de droit ordinaire, la solution la plus simple soit de déclarer compétents les tribunaux et d'appliquer les lois de procédure des pays sur le territoire desquels ils ont été commis (2). Le Manuel d'Oxford, 1880, déclarait déjà dans son § 84 : « Si des infractions aux règles qui précèdent ont été commises, les coupables doivent être puni, après jugement contradictoire par celui des belligérants au pouvoir duquel ils se trouvent » (3). — Cependant, des propositions ont été faites pour établir une sanction internationale. Un député français, M. Pugliesi-Conti, a demandé qu'on constituât la Cour internationale de la Haye en Haute Cour de justice criminelle (4). Un autre député français, M. Ignace, a, le 23 mars 1917, « invité le gouvernement à se concerter avec les gouvernements de l'Entente pour préparer la constitution d'une Haute Cour de justice des Alliés qui aura pour mission de juger les auteurs responsables des crimes et

(1) V. le texte de cette proposition et un extrait de son exposé de motifs dans Dumas, *op. cit.*, p. 9, note. — Pic, *op. et loc. cit.*, p. 265, note. — Renault, *op. cit.*, p. 23.

(2) V. Dumas, *op. cit.*, pp. 11 et s. — Le Fur, *op. et loc. cit.*, p. 382. — Paul Fauchille, *La guerre de l'avenir et les moyens de l'empêcher*, R. D. I. P., 2^e série, t. 1, p. 415. — Renault, *op. cit.*, pp. 17 et s. — Comp. Finch, A. J., 1920, p. 218.

(3) En fait, des poursuites ont été exercées, en France, devant les conseils de guerre français, contre des Allemands prévenus de violations des lois de la guerre. Une des plus importantes parmi ces poursuites est celle qui eut lieu contre les deux frères Rœchling, dont l'un, Robert, fut arrêté dans l'usine qu'ils exploitaient à Karlshutte, près de Thionville. Les frères Rœchling étaient accusés : 1^o de complicité de vols qualifiés et destruction volontaire d'usines françaises, leurs actes perpétrés en vue de créer une aciérie nouvelle annexe à l'usine de Karlshutte et comportant l'enlèvement d'un matériel considérable soustrait aux aciéries du bassin de Briey (Rehon, Micheville, Longwy, la Chièrs et Homécourt), de mai 1917 à octobre 1918 ; 2^o de destructions industrielles accomplies par eux ou sous leurs ordres et leur direction, dans le Nord de la France et en Belgique, en 1916 et 1917 ; 3^o de vols ou recels d'objets mobiliers, qui ont été retrouvés amoncelés dans leur château personnel, tous ces objets provenant manifestement des régions envahies et représentant une valeur considérable. Au mois de janvier 1920, le conseil de guerre d'Amiens a condamné les deux Allemands à dix ans de réclusion et 10,000,000 de francs d'amende. — V. le Petit Parisien du 10 janvier 1920.

(4) V. Dumas, *op. cit.*, p. 62. — Pic, *op. et loc. cit.*, p. 267.

attentats de toute nature commis par les ennemis au cours de la guerre » (1).

1236¹¹. — A la Conférence de la Haye, en 1907, l'article 3 de la Convention sur les lois et coutumes de la guerre sur terre n'a prévu que la responsabilité civile des Etats. On n'a pas alors songé au côté pénal de la responsabilité. On n'a même pas dit en 1907 que les gouvernements signataires devraient faire des lois répressives dans le cas où leurs législations présentes seraient insuffisantes. Ce dernier point fut, au contraire, soulevé lors de la Conférence de Bruxelles de 1874 : un délégué français, le général Arnaudeau, avait émis un vœu tendant à ce que les puissances s'entendissent pour établir la concordance des modes de répression prescrits par leurs codes militaires et pour rechercher ensemble les bases d'un accord afin qu'il y eût proportion entre les pénalités édictées pour les violations du droit international ; mais la Conférence pensa que la proposition sortait des limites de sa compétence, et il n'en a rien été de plus.

1236¹². — En raison des méfaits, de toute sorte, dont les Allemands et leurs alliés se rendirent coupables lors de la guerre de 1914, tant dans la manière dont cette guerre fut ouverte que dans la façon dont elle fut conduite, la question de la sanction pénale à infliger aux auteurs des faits de guerre criminels, dont on ne s'était guère préoccupé auparavant, a pris une importance toute particulière. Et elle a reçu une solution dans les traités de paix qui terminèrent la guerre. Celle-ci apparaît, notamment, dans les articles 227 et suiv. du traité de paix de Versailles avec l'Allemagne. Ce traité établit une distinction entre l'Empereur, souverain-maître, donc aussi grand responsable, et les autorités secondaires de tout ordre. — Le cas de l'Empereur est réglé par l'article 227 : « Les puissances alliées et associées mettent en accusation publique Guillaume II de Hohenzollern, ex-Empereur d'Allemagne, pour offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités. — Un tribunal spécial sera constitué pour juger l'accusé en lui assurant les garanties essentielles du droit de défense. Il sera composé de cinq juges, nommés par chacune des cinq puissances suivantes, savoir : les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et le Japon. — Le tribunal jugera sur motifs inspirés des principes les plus élevés de la politique entre les nations, avec le souci d'assurer le respect des obligations solennelles et des engagements internationaux ainsi que de la morale internationale. Il lui appartiendra de déterminer la peine qu'il estimera devoir être appliquée. — Les puissances alliées et associées adresseront au gouvernement des Pays-Bas une requête le priant de livrer l'ancien Empereur entre leurs mains pour qu'il soit jugé ». Ce texte vise non seulement les actes criminels commis au cours de la guerre, mais aussi

(1) Annexe n° 3163, Journal officiel, Documents parlementaires, Chambre, 1917, p. 408.

le fait même de la déclaration de guerre injuste ; il est compréhensif : la violation des neutralités belge et luxembourgeoise garanties par l'Allemagne rentre directement dans ses termes. — Le second cas prévu par le traité de paix est celui qui concerne, non plus l'Empereur d'Allemagne, mais les autorités secondaires, à compétence et à responsabilité en général plus spécialisées, n'ayant par là même commis le plus souvent que des crimes visant les nationaux d'un Etat déterminé. Ce second cas est réglementé par les articles 228 à 230 ainsi conçus : « Art. 228. Le gouvernement allemand reconnaît aux puissances alliées et associées la liberté de traduire devant leurs tribunaux militaires les personnes accusées d'avoir commis des actes contraires aux lois et coutumes de la guerre. Les pénalités prévues par les lois seront appliquées aux personnes reconnues coupables. Cette disposition s'appliquera, nonobstant toutes procédures ou poursuites devant une juridiction de l'Allemagne ou de ses alliés. — Le gouvernement allemand devra livrer aux puissances alliées et associées, ou à celle d'entre elles qui lui en adressera la requête, toutes personnes qui, étant accusées d'avoir commis un acte contraire aux lois et coutumes de la guerre, lui seraient désignées soit nominativement, soit par le grade, la fonction ou l'emploi auxquels les personnes auraient été affectées par les autorités allemandes. — Art. 229. Les auteurs d'actes contre les ressortissants d'une des puissances alliées et associées seront traduits devant les tribunaux militaires de cette puissance. — Les auteurs d'actes commis contre des ressortissants de plusieurs puissances alliées et associées seront traduits devant les tribunaux militaires composés de membres appartenant aux tribunaux militaires des puissances intéressées. — Dans tous les cas, l'accusé aura droit à désigner lui-même son avocat. — Art. 230. Le gouvernement allemand s'engage à fournir tous documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, dont la production serait jugée nécessaire pour la connaissance complète des faits incriminés, la recherche des coupables et l'appréciation exacte des responsabilités ». — Ces trois derniers articles se trouvent aussi reproduits dans le traité de Saint-Germain avec l'Autriche du 10 septembre 1919 (art. 173 et s.).

En exécution des dispositions du traité de Versailles, les puissances de l'Entente ont, le 15 janvier 1920, demandé à la Hollande la remise entre leurs mains de Guillaume II, réfugié sur son territoire, et elles ont dressé la liste, qu'elles ont envoyée le 7 février à l'Allemagne, des personnes, coupables de crimes contre les lois de la guerre, qu'elles entendaient déférer à leurs tribunaux. Mais la Hollande a refusé de livrer l'ex-Empereur d'Allemagne, et l'Etat allemand s'est élevé contre la prétention des Alliés de juger eux-mêmes les Allemands criminels, dont la liste communiquée lui paraissait d'ailleurs excessive, se déclarant seulement prêt à ouvrir devant la Cour suprême de Leipzig une procédure pénale contre les coupables. Les Alliés répondirent à la Hollande en manifestant leur surprise de sa décision et

l'espoir qu'elle soumettrait sur son territoire l'ex-Kaiser à une surveillance étroite et à l'Allemagne en déclarant qu'ils n'interviendraient pas dans la procédure devant la Cour de Leipzig, suggérée par elle, procédure d'ailleurs compatible avec l'exécution de l'article 228 du traité de paix, mais qu'ils se réservaient le droit, conformément au traité, de poursuivre de leur côté les coupables si cette procédure ne leur paraissait pas satisfaisante (notes des 14 et 15 février 1920) ; ils ont, postérieurement, réduit, dans une proportion sensible, le nombre des criminels allemands dont ils réclamaient la mise en jugement.

1236¹³. — Mais il ne faut pas songer qu'au passé, il faut encore penser à l'avenir. Il serait désirable que la communauté des nations, par une convention solennelle, créât spécialement un haut tribunal international, dont elle déterminerait la procédure et établirait les peines, pour juger les détonneurs de la puissance souveraine qui ont ordonné, autorisé ou laissé se commettre des attentats contre les lois internationales de la guerre, et tous ceux qui y ont pris part. Il faut aussi que toute guerre injustement déclarée, et toute attaque brusquée d'un Etat contre un autre entraînent la responsabilité *personnelle* de ceux qui s'en rendent coupables. Ce sera la seule façon de dissuader un Etat de se livrer aux crimes qu'il peut être tenté d'accomplir et de prévenir le monde contre le fléau de la guerre. Si les responsables — souverains et chefs d'Etats, membres du gouvernement et parlementaires, généraux, officiers et soldats — savent que la mort les attend, il y aura des chances pour qu'ils se gardent de s'engager dans une entreprise qui les conduira, qu'elle qu'en doive être l'issue, à l'échafaud. Mais, pour que pareille menace puisse avoir sur eux une efficacité réelle, il faudra que la répression leur apparaisse comme absolument certaine. Afin d'assurer ce résultat, pour éviter que la Société des Nations, quand elle aura à demander la livraison des coupables, ne se heurte à la résistance de leur propre pays, on devra ajouter à la menace contre les responsables une menace contre le peuple lui-même : toute protection accordée par un Etat à ceux qui auront violé le droit doit le placer au ban de l'humanité et entraîner immédiatement contre lui, pour un temps aussi long que sa durée, un boycottage particulièrement rigoureux, industriel, commercial et financier (1).

(1) V. Paul Fauchille, *La guerre de l'avenir*, R. D. I. P., 2^e série, t. 1, pp. 417-418.

CHAPITRE VIII

RAPPORTS ET NÉGOCIATIONS ENTRE LES BELLIGÉRANTS (1)

1237. — Au cours des hostilités, les belligérants doivent avoir entre eux le moins de rapports possible. — La trahison, l'espionnage seraient favorisés par des communications trop fréquentes. — L'esprit militaire des troupes s'en trouverait fatalement amoindri ; la discipline pourrait en souffrir.

L'article 112 du décret français du 24 décembre 1811 porte : « En règle, un commandant ne doit avoir avec l'ennemi que le moins de communications possible, et n'en tolérer aucune de la part de ses hommes. La fréquence de semblables communications est presque toujours un indice de faiblesse dans le commandement : la confiance et le moral des troupes ne peuvent qu'en être ébranlés » (Code just. milit., art. 205. — Décret du 26 octobre 1883, art. 209).

Néanmoins, les nécessités de la guerre, divers événements astreignent parfois les chefs d'armées ou de corps de troupes à avoir entre eux certaines relations. Des communications sont indispensables pour régler certaines questions qui ne peuvent recevoir une solution satisfaisante que de l'accord amiable des belligérants.

1237¹. — Les conventions de guerre, quoique passées entre des représentants des deux pays, ne sont pas soumises aux règles ordinaires des conventions diplomatiques, à raison des circonstances particulières dans lesquelles elles se produisent. Pour ces conventions, les chefs militaires n'ont pas besoin d'un mandat spécial, de pleins pouvoirs de leur gouvernement, et il n'est pas nécessaire, pour qu'elles aient effet, qu'une ratification postérieure du gouvernement intervienne (n° 827). Mais, bien entendu, il n'en doit être ainsi qu'autant qu'il s'agit de conventions uniquement militaires et se référant aux opérations de guerre sous la direction de celui qui les passe : si la convention a une portée politique (ce qui sera souvent le cas de l'armistice, n° 1249) ou si elle doit avoir effet vis-à-vis de troupes autres que celles soumises au chef qui la signe (n° 1263), on retombe sous l'application des règles ordinaires en matière de conventions.

1238. — Les conventions militaires ont été de tout temps en usage. De tout temps, leur observation stricte et loyale a été considérée comme la plus certaine des lois de la guerre. — Anciens et modernes sont unanimes : Saint Augustin comme Balthazar de Ayala et Grotius ;

(1) V. Emanuel, *Les conventions militaires dans la guerre continentale*, 1904. — Pretot, *Des conventions militaires et leur exécution habituelle*, 1849. — Ullmann, *Die völkerrechtliche Stellung der Militärbevollmächtigten im Kriege*, 1906.

Bynkershoek, Vattel, comme Klüber, Heffter, Bluntschli, Calvo, etc. (1) — Les conventions militaires font loi pour les contractants. Elles obligent, non seulement à ce qui s'y trouve exprimé, mais encore à toutes les conséquences que l'équité, la coutume internationale attribuent aux clauses insérées. — Ces conventions, régulièrement conclues, lient les gouvernements de qui relèvent les contractants. Un chef d'armée, d'après les nécessités de la guerre, doit être considéré comme ayant la libre disposition des troupes placées sous ses ordres. Quelles que soient ses instructions, à l'égard de l'ennemi, ce qu'il a fait est irrévocable et la parole donnée doit être tenue. — Principe indispensable. — Sinon, on exciperait, et on a quelquefois excipé de ce que le commandant d'un corps d'armée avait dépassé ses pouvoirs, pour se soustraire à l'observation des clauses par lui consenties (Instruct. améric., art 141.)

Ces conventions, généralement comprises sous la dénomination de *cartels*, sont relatives : à l'échange des prisonniers (n° 1139) (2), — aux sauf-conduits et aux sauvegardes, — aux suspensions d'armes, — aux armistices, — aux capitulations.

Les relations entre ennemis, qui précèdent ou accompagnent ces conventions, s'engagent par le moyen de parlementaires.

SECTION I. — Les parlementaires

1239. — Les parlementaires sont des individus, en général des militaires, choisis par leurs chefs pour porter au commandant ennemi les propositions ou les communications que ceux-ci jugent à propos de lui faire. On confie habituellement ces délicates fonctions aux officiers les plus intelligents ou les plus expérimentés.

Le parlementaire se dirige vers l'ennemi, accompagné d'un tambour ou d'un trompette, d'un soldat porteur d'un fanion blanc, et, s'il est nécessaire, d'un guide ou d'un interprète (Déclaration de Bruxelles, art 43. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 27 et 28. — Règlements de la Haye, art. 32).

1240. — Un général n'est nullement obligé de recevoir le parlementaire qui demande à l'entretenir. Il lui fait connaître alors aux avant-postes qu'il ne peut être reçu et donne les ordres nécessaires pour que le parlementaire puisse se retirer en sécurité. — Un général peut même déclarer d'une façon générale qu'il ne recevra pas de parlementaires pendant un temps déterminé. Le parlementaire qui se présenterait dans le délai fixé, malgré la notification reçue, s'exposerait à être

(1) V. le résumé des opinions de Balthazar de Ayala dans l'*Histoire des progrès du droit des gens* de Wheaton, p. 44.

(2) Il fut conclu quelques cartels d'échange lors de la guerre hispano-américaine de 1898, V. R. D. I. P., t. V, pp. 790 et 813.

considéré et traité comme combattant ennemi. Ses chefs ne seraient pas fondés à voir dans les mesures dont il aurait été l'objet une cause de légitimes représailles.

Mais une pareille mesure ne se comprend qu'autant qu'un secret absolu doit couvrir une opération grave, importante, comme un changement de front ou une concentration. L'opération achevée, la défense doit être levée. — Un général ne peut, sans encourir une grave responsabilité, et parfois sans nuire à ses troupes, se refuser de parti-pris et pour un temps indéfini à recevoir les communications de l'adversaire (Manuel à l'usage des officiers français, édit. de 1884, p. 58. — Instruct. améric., art. 111. — Déclaration de Bruxelles, art. 44. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 29. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 682. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 126, note 6). — Il peut arriver que des parlementaires soient envoyés simplement dans le but d'amuser l'ennemi, de retarder ses progrès, de gagner du temps, etc. Incontestablement, un général n'est pas tenu de les recevoir et doit s'y refuser, s'il a des soupçons. — Les Règlements de la Haye de 1899 et de 1907 reconnaissent que le général peut refuser les parlementaires qui se présentent (Règlements de la Haye, art. 33).

1241. — « Si le porteur d'un drapeau parlementaire se présente durant un engagement, il peut être admis, mais par exception et très rarement. Il n'est pas contre la bonne foi de retenir ce parlementaire, s'il est reçu durant le combat. Il n'est pas nécessaire de faire cesser le feu aussitôt qu'on aperçoit un drapeau parlementaire, au milieu de l'action » (Instruct. améric., art. 112). — Règle fort juste ; car si l'on était tenu de suspendre le combat à l'instant même où le parlementaire se montre, on risquerait de compromettre la victoire au moment décisif, ou de paralyser la poursuite.

1242. — Les parlementaires et ceux qui les accompagnent sont personnes inviolables. On ne doit ni tirer sur eux, — ni user de violence à leur égard, — ni les faire prisonniers (Règlements de la Haye, art. 32) (1). — Ces règles furent méconnues par les Bulgares et les Serbes, lors de la guerre balkanique, en juillet 1913 (2).

Quiconque blesse ou tue volontairement un parlementaire, porteur des insignes de sa mission, se rend coupable d'une grave et flagrante infraction aux lois de la guerre. — Mais la culpabilité n'existe que si le fait a été intentionnel. — Si donc le porteur d'un drapeau parlementaire, en se présentant durant le combat, est tué ou blessé, ce fait ne

(1) Un fait contraire à ce principe s'est produit lors de la guerre de Crimée. Le 6 avril 1854, le navire le *Fury* s'étant rendu à Odessa pour y prendre le consul et les résidents anglais, son pavillon parlementaire fut accueilli à coups de canon (Gourdon, *Histoire du Congrès de Paris*, 1857, p. 163). — Sur le respect des parlementaires et du drapeau blanc pendant la guerre Sud-africaine, V. R. D. I. P., t. VII, pp. 670 et s. — Comp. *infra*, n° 1280.

(2) V. les faits cités dans le rapport de la Commission d'enquête Carnegie, pp. 220 et s.

saurait motiver aucune espèce de plainte (Instruct. améric., art. 113. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 684).

Lorsque, le 7 novembre 1918, deux parlementaires allemands demandèrent à rencontrer le maréchal Foch, généralissime des armées alliées, pour implorer de lui un armistice, celui-ci leur fixa le lieu de la rencontre et la route qu'ils devaient suivre : ils devaient se présenter entre huit heures et dix heures du soir aux avant-postes français par la route Chimay-Fourmies-La Capelle-Guise, à un endroit fixé sur la route de la Capelle. Et, de part et d'autre, pour permettre à la délégation allemande de passer au delà des deux lignes, on ordonna de faire cesser le feu sur le front à partir de trois heures de l'après-midi jusqu'à nouvel ordre.

1243. — S'il importe qu'un parlementaire puisse s'acquitter de sa mission en toute sécurité, il importe au moins autant que cette mission ne puisse pas devenir un prétexte à espionnage, un moyen de renseignements pour l'ennemi. De là les prescriptions minutieuses que contiennent sur l'admission d'un parlementaire tous les règlements militaires des Etats civilisés (France, Décret du 26 octobre 1883, art. 174, remplacé par décret du 28 mai 1895, art. 41, modifié par celui du 7 août 1905 ; instruction pratique pour le service de l'infanterie en campagne, du 5 septembre 1902, mise à jour jusqu'au 15 juin 1908, art. 11).

1244. — L'objet de la mission rempli, le parlementaire est reconduit aux avant-postes avec les mêmes précautions qu'à son arrivée. — Il est néanmoins des cas où le parlementaire peut être retenu temporairement : par exemple, il a pu recueillir des renseignements qu'il importe de tenir cachés à l'ennemi ; ou il a surpris l'armée dans l'exécution de quelque mouvement (1).

1245. — La sécurité même que le droit international assure au parlementaire impose à celui-ci l'obligation de se renfermer strictement dans les limites de la mission qu'il doit remplir auprès du commandant du corps ennemi, et d'éviter avec le plus grand soin tout abus qui pourrait résulter de sa présence parmi les troupes ennemies.

« S'il est reconnu et bien prouvé qu'il n'a été fait usage du drapeau parlementaire que pour obtenir subrepticement des renseignements militaires, le porteur de ce drapeau sera considéré comme un espion. — Le caractère du drapeau parlementaire est si sacré, et il est si nécessaire qu'il en soit ainsi, que, malgré tout ce qu'il y a d'odieux dans l'abus qui peut être fait de ce caractère, il faut procéder avec une grande prudence quand il s'agit de convaincre d'espionnage le porteur d'un drapeau parlementaire » (Instruct. améric., art. 114. — Déclaration de Bruxelles, art. 45. — Manuel d'Oxford, 1880, art. 31. — Règlements de la Haye, art. 34. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 685).

Les mesures de rigueur prises en un pareil cas, et les causes qui en

(1) Guelle, *Précis*, t. I, p. 224.

auront déterminé l'application, devront toujours être portées sans retard à la connaissance de l'ennemi.

Le chef de corps d'armée, qui reçoit un parlementaire, a le droit de prendre toutes les mesures nécessaires pour que la présence de cet ennemi dans ses lignes ne lui cause pas de préjudice (Manuel d'Oxford, 1880, art. 30. — Déclaration de Bruxelles, art. 44. — Règlements de la Haye, art. 33).

SECTION II. — Sauf-conduits, licences et sauvegardes

1246. — Lorsque l'intérêt des troupes, ou celui du pays, exige que la libre circulation soit autorisée dans certaines limites, à travers le pays ou entre les lignes de l'armée, l'autorité militaire délivre à cet effet les permissions nécessaires. — Ces permissions peuvent être accordées à des personnes, ce sont des *sauf-conduits* ; ou en vue du transport des marchandises, ce sont alors des *licences*.

Le sauf-conduit, accordé en vue de la personne, ne vaut que pour la personne désignée : il n'est pas transmissible. — La licence, donnée en vue du transport d'une marchandise, n'a rien de personnel ; elle est transmissible.

Les sauf-conduits ne sont dus qu'aux personnes revêtues d'un caractère diplomatique. — Pour toutes les autres personnes, voyageurs, correspondants de journaux, etc., ils sont facultatifs. — Le sauf-conduit peut être retiré. — Il n'a de valeur naturellement que sur le territoire occupé par l'armée dont le chef l'a accordé (Bluntschli, *op. cit.*, art. 675 à 678. — Dudley-Field, *op. cit.*, art. 917 et s. — Guelle, *Précis*, t. I, pp. 231 et s.).

1247. — La *sauvegarde* est la protection spéciale et particulière accordée à des établissements que l'on désire mettre à l'abri des accidents de la guerre, tels que hôpitaux, pensionnats, communautés religieuses, maisons de postes, moulins, etc.

Les sauvegardes sont mortes ou vives : *mortes*, quand elles consistent simplement dans la délivrance d'un écrit constatant les immunités particulières qui sont concédées ; *vives*, quand, pour les rendre plus efficaces, le bâtiment est gardé par un poste armé. — En cas d'occupation ennemie, il est d'usage de laisser les hommes du poste, qui constitue la sauvegarde, rejoindre paisiblement leur parti avec armes et bagages. — Le décret français du 26 octobre 1883 portant règlement sur le service des armées en campagne, révisé par décret du 28 mai 1895, art. 87, contenait tout un titre (XV) consacré aux sauvegardes, articles 237 à 244. V. aussi instruction pratique pour le service de l'infanterie en campagne, du 5 septembre 1902, mise à jour jusqu'au 15 juin 1908, art. 88 (Kluber, *op. cit.*, § 274. — G.-F. de Martens, *Précis*, § 292. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 686).

SECTION III. — Armistices et suspensions d'armes (1)

1248. — La *suspension d'armes* est une convention qui intervient, pour une courte durée, entre chefs d'armées, de corps d'armée ou de détachements et qui ne s'applique qu'à des points déterminés du théâtre de la lutte. — Cette convention se conclut pour des intérêts pressants, mais limités, tels que : enlèvement des blessés, inhumation des morts, célébration d'une cérémonie comme les funérailles de Marceau en 1796, ou pour permettre au commandant des troupes de demander et de recevoir des ordres de ses supérieurs. — Ces sortes de suspensions d'armes sont en général demandées par parlementaires. — En août 1870, après le combat de Borny du 14, les Prussiens demandèrent une suspension d'armes sous prétexte d'enterrer leurs morts, en réalité pour laisser le temps au Prince Frédéric-Charles d'opérer un mouvement rapide de la rive droite sur la rive gauche de la Moselle (2). — Lors de la guerre russo-japonaise, plusieurs suspensions d'armes furent accordées pour l'enlèvement des morts (3). Il y a eu aussi des suspensions d'armes pendant la guerre de 1912-1913 entre la Turquie et les Etats balkaniques ; il en a été signé une notamment le 31 juillet 1913 (4). — Lors de la guerre mondiale de 1914-1919, quand

(1) V. Robert, *Des effets de l'armistice général*, 1906. — Takahashi, *De l'armistice*, Revue de droit international japonaise, 1905, n° 9.

(2) Mézières, *Récits de l'invasion. Alsace et Lorraine*, 1871, p. 109.

(3) V. Ariga, *La guerre russo-japonaise*, p. 293. — Takahashi, *International law applied to russo-japanese war*, 1908, p. 221.

(4) Voici les conditions de cette suspension d'armes : 1° La ligne de démarcation sera fixée à distance égale de la ligne des avant-postes occupés à la date du 31 juillet à midi ; cette ligne de démarcation sera marquée de drapeaux blancs. 2° La suspension d'armes durera cinq jours ; elle commencera à midi, heure de l'Europe centrale. 3° Les mouvements de troupes et les approvisionnements de quelque nature qu'ils soient ne seront pas empêchés en arrière des lignes d'avant-postes. 4° A titre de réciprocité, les belligérants se communiqueront respectivement les présentes dispositions, afin que sur toutes les lignes les hostilités cessent simultanément. 5° Les quartiers généraux seront informés d'urgence afin qu'ils puissent donner les ordres nécessaires. 6° Les prescriptions des articles 50 et 51 de la convention concernant les coutumes de la guerre sur terre seront appliquées ».

La suspension d'armes qui eut lieu au mois d'avril 1913 entre les armées ottomane et bulgare contenait les conditions suivantes : « Article 1^{er}. Les hostilités seront suspendues à Tchataldja et à Boular jusqu'au 23 avril. — Article 2. Si les négociations de paix n'aboutissent pas durant cet intervalle, le délai susindiqué pourra être prorogé après accord. — Article 3. Une commission qui sera désignée par les deux parties fixera une zone neutre entre les deux armées. — Article 4. En cas de reprise des hostilités, les deux parties devront donner un préavis de 48 heures. Ce délai commencera à courir du jour où le préavis aura été communiqué à la partie adverse et à partir de 8 heures. — Article 5. Pendant la durée de la suspension des hostilités, la flotte ottomane ne s'opposera pas au ravitaillement de l'armée bulgare en vivres et munitions, entre le golfe Aros et la côte de la mer Noire ».

en novembre 1918 un délai de 72 heures fut accordé par le maréchal Foch aux délégués de l'Allemagne pour faire connaître au quartier général allemand les conditions de l'armistice imposé par les Alliés, les représentants allemands lui demandèrent qu'une suspension d'armes eût lieu pendant ce délai, mais le maréchal Foch refusa.

1249. — L'*armistice* est une convention plus générale, d'une durée plus étendue, d'un caractère à la fois politique ou économique et militaire, par laquelle les belligérants conviennent de suspendre les hostilités (Manuel à l'usage des officiers français, édit. de 1884, ch. III, p. 59). — Les accords internationaux relatifs à l'armistice n'indiquent pas de limites aux conditions qu'il est susceptible de renfermer (Déclaration de Bruxelles, art. 47-52. — Règlement de la Haye de 1907, art. 30-41). — Les conventions d'armistice signées par la Prusse avec le Danemark en 1864 et avec l'Autriche en 1866 (1), ainsi que celles signées par l'Allemagne avec la France le 28 janvier 1871 et avec les puissances alliées le 11 novembre 1918 ont imposé certaines conditions étrangères à la technique de la guerre. L'armistice du 11 novembre 1918 avec l'Allemagne, spécialement développé, comporta notamment l'évacuation immédiate des pays envahis, ainsi que de l'Alsace-Lorraine ; le renvoi sans réciprocité de tous les prisonniers ; l'abandon de 5,000 canons, 25,000 mitrailleuses, 3,000 minenwerfers, et de 1,700 avions ; l'évacuation des pays de la rive gauche du Rhin et leur occupation par les garnisons alliées tenant les principaux points de passage (Mayence, Coblenz et Cologne), avec en ces points des têtes de pont de 30 kilomètres sur la rive droite ; la livraison de 5,000 locomotives et de 150,000 wagons ; la livraison de tous les sous-marins et de 75 vaisseaux de guerre ; le libre accès dans la Baltique ; le retrait de toutes les troupes allemandes des territoires austro-hongrois, turcs et roumains ; la renonciation aux traités de Brest-Litovsk et de Bucarest ; la restitution de l'encaisse nationale belge et de tout l'or soustrait en Roumanie et en Russie ; l'ouverture du port de Dantzig aux Alliés ; l'évacuation de toutes les forces allemandes en Afrique ; enfin le maintien du blocus.

L'armistice est conclu soit par les chefs d'armées, soit par les représentants diplomatiques, délégués à cet effet par les gouvernements respectifs, dont la ratification est nécessaire, à moins qu'ils n'aient donné de pleins pouvoirs *formels et spéciaux*. — Il est conclu *proprio motu* par le commandement suprême des armées adverses quand il n'a pour objet que des questions militaires. Lorsqu'il doit régler aussi des questions politiques, économiques, etc., les autorités militaires ou civiles, qui le signent, sont nanties de la délégation spéciale des Etats qu'ils engagent. Ainsi, la convention d'armistice du 28 janvier 1871 fut signée à Versailles entre M. Jules Favre, ministre des affaires étrangères de France, et M. de Bismarck, chancelier de la Confédé-

(1) V. F. de Jessen, Temps du 16 octobre 1918.

ration germanique, respectivement habilités par le gouvernement français et le gouvernement allemand. De même, la convention d'armistice du 11 novembre 1918, signée par l'Allemagne avec la France et ses alliés et associés, fut conclue par le maréchal Foch, commandant en chef des armées alliées, et l'amiral Weymss, premier lord de l'amirauté britannique, stipulant au nom des puissances alliées et associées, et MM. le secrétaire d'Etat Erzberger, le ministre plénipotentiaire von Oberndorf, le général von Winterfeld et le capitaine de vaisseau Vanslov, munis de pouvoirs réguliers et agissant avec l'agrément du chancelier allemand.

Un armistice a, presque toujours, pour but de faciliter la conclusion de la paix. Pendant que l'on discute les conditions de celle-ci et pour rendre plus libre et plus aisée la discussion, on convient d'un armistice général qui ne se termine qu'à la signature du traité. — Ainsi le traité de Paris (30 mars 1856) a été précédé par l'armistice de Tracktir (14 mars 1856), le traité de Prague (23 août 1866) par l'armistice de Nikolsbourg (26 juillet 1866), le traité de Francfort (10 mai 1871) par l'armistice de Versailles (28 janvier 1871), le traité de San Stefano (3 mars 1878) par l'armistice d'Andrinople. — Dans la guerre sino-japonaise, un traité d'armistice, conclu le 30 mars 1895, a été le préambule du rétablissement de la paix entre le Japon et la Chine (1). — Le traité de paix du 4 décembre 1897 entre la Turquie et la Grèce a été de même précédé par des armistices (2). — Lors de la guerre de 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis, un armistice accompagna le protocole de paix du 12 août 1898 (3). — Au moment où la paix fut signée à Portsmouth le 5 septembre 1905 entre la Russie et le Japon, des armistices devant rester en vigueur jusqu'à l'exécution du traité de paix furent négociés entre les deux armées russe et japonaise en Mandchourie et au nord de la Corée (4). — Dans la guerre balkanique, un armistice a été conclu le 3 décembre 1912 entre la Turquie et les Alliés balkaniques à l'exception de la Grèce : les belligérants restaient sur leurs positions ; les forteresses assiégées ne devaient pas être ravitaillées et recevoir de munitions, l'armée bulgare pouvait recevoir des ravitaillements et des munitions par la mer Noire et Andrinople ; les négociations de paix devaient commencer le 13 décembre à Londres. — Lors de la grande guerre de 1914-1919, les traités de Bucarest entre la Roumanie et l'Allemagne et ses alliés du 7 mai 1918 et de Brest-Litovsk signé par la Russie bolcheviste avec l'Allemagne et ses alliés le 3 mars 1918 furent respectivement précédés les 10 et 15 décembre 1917, d'armistices plusieurs fois prolongés. — Les traités de

(1) V. Ariga, *La guerre sino-japonaise*, pp. 246 et s.

(2) V. à ce sujet Politis, *R. D. I. P.*, t. V, pp. 124 et s.

(3) V. Le Fur, *R. D. I. P.*, t. V, p. 818 et t. VI, p. 580.

(4) V. le texte des protocoles d'armistice dans Ariga, *La guerre russo-japonaise*, pp. 549 et s. — V. encore Takahashi, *International law applied to russo-japanese war*, 1908, pp. 219 et s.

paix qui terminèrent la guerre mondiale de 1914-1919, ont été précédés le 29 septembre, le 30 octobre, le 3 et le 11 novembre 1918, par des armistices signés respectivement avec la Bulgarie, la Turquie, l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne.

Si l'armistice est souvent le préliminaire de la paix, il n'implique pas toutefois nécessairement la conclusion de celle-ci (Instruct. améric., art. 139).

1250. — L'armistice ne doit pas être confondu avec la simple suspension d'armes. — Celle-ci n'a pas un caractère politique. Elle a un effet limité à une certaine étendue de territoire ou à certains corps de troupes. — L'armistice engendre des effets plus généraux et plus étendus. Il est obligatoire sur tout le théâtre de la guerre (sauf dérogation expresse, comme en 1871 pour l'armée de Bourbaki), pour tous les Etats belligérants et pour leurs ressortissants (Bluntschli, *op. cit.*, art. 688 et 689. — Instruct. améric., art. 137. — Déclaration de Bruxelles, art. 48). — « L'armistice peut être général ou local, disent les articles 37 des Règlements de la Haye de 1899 et de 1907. Le premier suspend partout les opérations de guerre des Etats belligérants ; le second, seulement entre certaines fractions des armées belligérantes et dans un rayon déterminé ».

1251. — Les règles suivantes sont communes à l'armistice et à la suspension d'armes.

Généralement l'armistice, et surtout la suspension d'armes, sont convenus pour un certain laps de temps, pour un certain nombre de jours (ou d'heures pour la simple suspension). — La durée de l'armistice allemand du 11 novembre 1918 fut fixée à 36 jours avec faculté de prolongation. Le 13 décembre, il a été prolongé jusqu'au 17 janvier 1919, 5 heures du matin, avec possibilité de renouvellements successifs jusqu'à la signature des préliminaires de paix ; en retour de cette prolongation, une clause nouvelle fut ajoutée dans l'armistice : l'occupation par les troupes alliées de la zone neutre sur la rive droite du Rhin, de Cologne à la frontière hollandaise. Une seconde prolongation d'un mois eut lieu le 16 janvier, avec l'adjonction de nouvelles clauses. Le 16 février, une dernière convention, agrémentée encore de stipulations nouvelles, déclara l'armistice « prolongé pour une période courte, sans date d'expiration, à laquelle les puissances alliées et associées se réservent le droit de mettre fin sur un préavis de trois jours ».

— Les armistices de 1918 avec la Turquie, la Bulgarie et l'Autriche-Hongrie n'ont pas indiqué de fixation de durée. — Ces armistices furent, en réalité, de véritables capitulations. — Il importe de bien préciser la durée d'un armistice ; car, le délai expiré, l'armistice prend fin de lui-même et les hostilités sont reprises sans déclaration préalable, sauf stipulations contraires. — Les jours doivent se compter d'heure à heure. — Mais les auteurs sont en désaccord sur le point de savoir si le premier et le dernier jours sont compris dans l'armistice. Puffendorf et Vattel les comptaient tous deux. Dudley-Field les exclut tous deux

(art. 994). Les tribunaux anglais excluent le premier et comptent le dernier. — Il est donc prudent de se servir d'expressions qui ne laissent aucun doute sur l'intention des contractants. — L'armistice peut être conclu pour un temps indéfini. Dans ce dernier cas, chaque belligérant peut reprendre les hostilités en le dénonçant dans les délais convenus ; si des délais n'ont pas été fixés, on ne doit reprendre les opérations qu'après que l'ennemi a été averti en temps utile (Instruct. améric., art. 138. — Déclaration de Bruxelles, art. 47 — Règlements de la Haye, art. 36)

De même, il faut que l'armistice indique nettement sa portée, mentionne d'une façon précise à quelle partie du théâtre des opérations il doit s'étendre.

1252 — L'armistice, dès qu'il est conclu, arrête le cours des hostilités — Celles-ci sont suspendues au terme fixé par la convention ou, si un terme n'a pas été établi, immédiatement après la notification de l'armistice — L'armistice doit être officiellement et sans aucun retard notifié aux autorités compétentes et aux troupes, afin d'éviter des circonsstances regrettables. Si les messages n'arrivent pas assez tôt pour empêcher des engagements partiels de se produire, on anéantira les conséquences des événements réparables : les prisonniers seront remis en liberté, le butin rendu (Instruct. améric., art. 135, 136 et 148. — Déclaration de Bruxelles, art. 47 et 49. — Règlements de la Haye, art. 38) (1).²

Un défaut de notification peut avoir les résultats les plus graves. — En 1871, le général Clinchant, commandant en chef l'armée de l'Est (en remplacement de Bourbaki), reçut bien avis, le 27 janvier, de l'armistice franco-allemand qui venait d'être conclu ; mais on négligea de lui dire que son armée avait été exceptée de la convention. Il suspendit la retraite de ses troupes, et cet arrêt permit au général prussien de Manteuffel de l'envelopper et de l'obliger à se réfugier en Suisse (2).

D'après les Règlements de la Haye (art. 48), les hostilités sont suspendues immédiatement après la notification ou au terme fixé.

L'armistice avec l'Allemagne signé le 11 novembre 1918, à 5 heures (heure française), a décidé que la cessation des hostilités sur terre et dans les airs aurait lieu 6 heures après la signature de l'armistice, et celle des hostilités sur mer immédiatement après cette signature.

Mais si l'armistice suspend les hostilités, il n'en laisse pas moins subsister l'état de guerre (3). Une conséquence de ce principe s'est

(1) Si la guerre se développe à la fois sur terre et sur mer, on comprend que des croiseurs militaires ne reçoivent qu'après un temps très long la notification de l'armistice, et qu'ils aient pu, dans l'intervalle, capturer des navires de l'ennemi.

(2) V. sur cette déplorable affaire : Sorel, *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*, t. II, pp. 186 et suiv.

(3) Cependant, au mois de mars 1919, alors que l'armistice conclu en novembre

produite à l'occasion de l'armistice avec l'Allemagne du 11 novembre 1918 : cet armistice stipulait l'internement des vaisseaux de guerre allemands dans des ports neutres ou alliés ; les navires internés dans des ports alliés, spécialement en Angleterre, ne furent pas autorisés à arborer le pavillon allemand, car il était impossible de permettre à un vaisseau ennemi d'y faire flotter son pavillon national.

1253. — Sous la réserve des stipulations particulières, l'armistice produit normalement les effets suivants. — Les mesures *offensives*, de quelque nature qu'elles soient, sont formellement interdites. Pendant la durée de la suspension d'armes ou de l'armistice, les belligérants doivent cesser le feu, ne plus gagner de terrain, s'interdire toute attaque et toute reconnaissance au delà des lignes (1). Dans un siège, les parallèles ne pourront être poussées par les assiégeants ; les batteries seront silencieuses.

1254. — Quelles sont les mesures *défensives*, interdites ou permises pendant un armistice, en l'absence de conventions particulières ? — Le désaccord est complet au sein de la doctrine et existe entre la doctrine et la pratique. — Le plus grand nombre des auteurs, Vattel, Wheaton, Bluntschli, Fiore, Calvo, Phillimore, Neumann, F. de Martens, etc., pensent que le belligérant doit pendant l'armistice s'abstenir de toute opération, de tout acte que l'ennemi aurait eu intérêt à empêcher et aurait probablement empêché, si les hostilités n'avaient pas été interrompues : sinon, disent ces auteurs, l'armistice, au lieu d'être une vraie suspension des hostilités, aurait pour effet de favoriser un des belligérants au détriment de l'autre. — Ainsi, il ne sera pas permis à l'un des adversaires, qui est dans une position désavantageuse d'où il n'aurait pu se retirer sans rencontrer la résistance de l'ennemi, de profiter de l'armistice pour prendre une meilleure position. — Dans un siège, l'assiégé ne pourra pas réparer la brèche ouverte, ni construire de nouveaux ouvrages, ni avoir le droit de faire entrer dans la place de nouvelles troupes que, sans l'armistice, l'assiégeant eût cherché à écarter. — De son côté, l'assiégeant ne pourra pas

1918 avec l'Autriche-Hongrie n'avait pas encore été suivi du traité de paix, le gouvernement français, en attendant l'établissement de relations normales avec l'Autriche allemande, décida de se faire représenter à Vienne par un chargé d'affaires, M. Allizé.

(1) A ce sujet, il convient de signaler une disposition de l'armistice de Tracktir fait en 1856 lors de la guerre de Crimée (V. ci-dessus n° 1249), qui paraît contraire au principe du maintien du *statu quo*. Cet acte ne se contentait pas de dire que les blocus établis par les belligérants ne seraient pas levés par l'armistice, il disait encore que l'armistice resterait sans effet sur les blocus *à établir* ; il s'ensuivait que, malgré l'armistice, des flottes pouvaient se préparer à de nouveaux blocus. Une pareille disposition faisait allusion à la pensée qu'avait alors l'Angleterre et la France de porter la guerre du côté de la Baltique, dès le printemps, si la paix ne devait pas être rétablie ; or, pour cela, il fallait que ces puissances pussent faire leurs préparatifs sans retard, que leurs vaisseaux pussent profiter du premier dégel pour partir vers la mer Baltique (V. le texte de la convention d'armistice, dans de Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. VII, p. 56).

continuer les travaux de siège et serrer davantage, puisque l'artillerie de l'assiégé l'en eût empêché.

1255. — Cette théorie est repoussée par la pratique et par quelques auteurs, Heffter, Guelle (t. I, p. 241), Pillet (t. I, 265), par le Manuel à l'usage des officiers français, édit. de 1884, p. 62, par les Instructions américaines, art. 144.

Elle a le défaut grave de prêter aux abus et aux réclamations. Aussi n'a-t-elle pas prévalu dans les dernières guerres. — A défaut de stipulations contraires, chacun des belligérants conserve la faculté de faire des mouvements de troupes en deçà des lignes, de lever des recrues, de construire des retranchements, de réparer les brèches, d'établir de nouvelles batteries, en un mot de mettre à profit le temps et les moyens dont il dispose pour se préparer à la reprise des hostilités. Si, par ces actes, un avantage est assuré à l'un des adversaires, l'autre n'a qu'à s'en prendre à lui-même de l'imprudence qu'il a commise, soit en signant l'armistice, soit en n'excluant pas ces actes par des clauses précises et formelles. — S'il y a brèche aux remparts, il faut stipuler formellement que l'assiégé ne pourra la réparer, etc., etc.

1256. — Une délicate question se pose en cette matière, celle du ravitaillement des places assiégées. Presque toujours cette question fait l'objet de stipulations spéciales dans la convention d'armistice. — Que décider, si la convention est muette ? — Dans l'opinion qui impose le *statu quo* comme règle, le ravitaillement devra être interdit, et l'armistice tournera contre la population et la garnison de la place assiégée, en lui faisant consommer des vivres qui sont un élément de défense et qui feront défaut quand reprendront les hostilités. — Le ravitaillement sera permis dans l'opinion adoptée par la pratique. Mais si la place est entièrement investie, cette autorisation n'est-elle pas dérisoire ?

Dans l'une et l'autre opinions, en fait, l'assiégé ne peut se procurer des vivres. Il en réclamera à l'adversaire ; que doit faire celui-ci ? — En toute justice, si l'on veut que l'armistice ne nuise pas aux assiégés et que ceux-ci se retrouvent au jour de sa cessation dans la même situation qu'au jour où il a commencé, l'assiégeant doit accorder, non pas un ravitaillement complet, mais un ravitaillement proportionnel, soit par jour, soit de dix jours en dix jours, etc., de manière à ce que la quantité corresponde à la consommation régulière pendant la durée de l'armistice ; sinon, comme le disait M. Thiers aux ambassadeurs des puissances neutres, le 9 novembre 1870, un armistice suffirait à assurer la reddition de la plus forte forteresse du monde. — En 1866, la Prusse accorda à Nikolsbourg le ravitaillement des forteresses de la Bohême. — En 1870, lors de la proposition d'armistice faite par les puissances neutres, M. de Bismarck repoussa la condition du ravitaillement proportionnel de Paris. Ce refus mit fin aux pourparlers. M. Jules Favre, dans sa circulaire du 7 novembre à l'Angleterre, à l'Autriche, à la Russie, à l'Italie, fit ressortir l'injustice de ce refus.

Il paraît presque certain qu'au début le chancelier allemand n'avait pas repoussé la demande de ravitaillement de Paris. S'il refusa définitivement, c'est que l'échauffourée du 31 octobre 1870 fit croire au chancelier que le gouvernement de la Défense nationale n'était pas en mesure d'assurer l'exécution de la paix (1).

On ne trouve dans les Règlements de la Haye de 1899 et de 1907 aucune indication sur la détermination des mesures militaires permises ou défendues pendant l'armistice et sur la question du ravitaillement.

1257. — Les belligérants doivent avoir soin de régler les questions relatives aux rapports, pendant l'armistice ou la suspension, des troupes entre elles et des troupes avec la population civile (Instruet. amérie., art. 142. — Déclaration de Bruxelles, art. 50. — Règlements de la Haye, art. 39). — Pour éviter les frotements entre adversaires il est d'usage de convenir d'une *zone neutre* entre les deux armées, et la largeur de cette zone entre les lignes d'avant-postes doit être assez étendue, quoique plus réduite au cas de siège d'une place de guerre. — Par l'article 3 de l'armistice de Versailles du 28 janvier 1871, le terrain situé entre les forts et la place de Paris fut interdit aux deux armées. — Les armistices de Portsmouth, le 5 septembre 1905, et de Mandchourie, le 13 septembre 1905, entre la Russie et le Japon, ont aussi prévu l'existence de zones neutres. — Une zone neutre fut également constituée par l'armistice du 11 novembre 1918 entre l'Allemagne et les puissances alliées et associées.

1258. — L'armistice peut être violé par l'un des adversaires ; l'autre belligérant peut-il se considérer comme libre de tout engagement et reprendre les hostilités sans *dénonciation préalable* ? — Bluntschli (art. 695) adopte l'affirmative. — Le commandant Guelle distingue. S'il y a attaque tentée par l'un des belligérants au mépris de la parole donnée, l'autre est fondé à repousser l'agression et à reprendre l'offensive sans formalité préalable. Mais, hors ce cas d'urgence, il est nécessaire de dénoncer la convention avant de reprendre les hostilités et de laisser un délai suffisant entre la dénonciation et la reprise. Il y a perfidie à rompre l'armistice sous un prétexte plus ou moins fondé et à surprendre l'ennemi, sans lui permettre de se mettre sur ses gardes (Guelle, *op. cit.*, t. I, p. 245. — Manuel des officiers français, édit. de 1884, p. 60. — Instruet. amérie., art. 136 et 146. — Déclaration de Bruxelles, art. 51). — Les Règlements de la Haye de 1899 et de 1907 (art. 40) reconnaissent à une partie le droit de dénoncer l'armistice et même, en cas d'urgence, de reprendre immédiatement les hostilités, lorsqu'il y a eu de la part de l'autre violation « grave » de l'armistice. — En 1913, lors de la guerre balkanique, l'armistice prit fin, sur dénonciation préalable, après l'échec des pourparlers de Londres : les hostilités recommencèrent pour quelques semaines. — L'armistice allemand

(1) Guelle, *op. cit.*, t. I, p. 243. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 142, note 10. — Sorel, *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*, t. II, ch. III.

du 11 novembre 1918 prévoit que l'armistice, si les clauses n'en sont pas exécutées, peut être dénoncé par l'une des parties contractantes qui devra en donner le préavis 48 heures à l'avance. La convention additionnelle du 16 février 1919 a réservé aux puissances alliées et associées le droit de mettre fin à l'armistice sur un préavis de trois jours.

Les violations de l'armistice, lorsqu'elles sont le fait de soldats isolés ou d'habitants du pays agissant sans ordre, ne sont pas un motif suffisant pour dénoncer la convention. Elles doivent être sévèrement réprimées ; elles peuvent donner droit, s'il y a lieu, à une indemnité pour les pertes éprouvées (Déclaration de Bruxelles, art. 52. — Instruct. améric., art. 117. — Règlements de la Haye, art. 41). — Bien que l'armistice du 11 novembre 1918 entre l'Allemagne et les Alliés ait stipulé dans son article 6 que dans les territoires évacués par les troupes allemandes il ne serait fait aucune destruction d'aucune sorte et qu'il n'y serait apporté aucun dommage ou préjudice à la personne ou à la propriété des habitants, les Allemands ont, le 12 novembre, fait sauter en gare d'Assche plusieurs wagons chargés d'explosifs afin de supprimer la gare et la voie ferrée, détruisant ainsi tout un quartier de la ville et blessant ou tuant quantité d'habitants, et, le 18, à Bruxelles, ils ont fait exploser presque en même temps des dépôts de munitions aux deux extrémités de la ville, à la gare du Midi et à la gare de Schaorbeck, causant l'effondrement des maisons avoisinantes et la mort de nombreuses victimes. L'Allemagne n'a pas davantage exécuté strictement les clauses de l'armistice en ce qui concerne la mise à la disposition des Alliés de la flotte commerciale allemande, la reddition des sous-marins et des navires de guerre (1), la quantité de locomotives et de wagons qu'elle devait remettre aux Alliés dans un délai déterminé (discours de M. Deschamps, sous-secrétaire d'État à la démobilisation, 2^e séance de la Chambre du 13 décembre 1918, et 1^{re} séance du 28 décembre 1918), ce qui a entraîné des retards dans le retour en France des prisonniers de guerre. Quelques jours après la signature de l'armistice, des prisonniers de guerre français, que ses clauses l'obligeaient à rendre, furent massacrés dans le camp de Langensalza par leurs gardiens allemands. Faisant allusion aux divers manquements de l'Allemagne, la convention additionnelle du 16 février 1919 a stipulé : « L'exécution des clauses de la convention du 11 novembre 1918 et des conventions additionnelles des 13 décembre 1918 et 16 janvier 1919, incomplètement réalisées, sera poursuivie et achevée pendant la prolongation de l'armistice dans les con-

(1) Contrairement aux articles 23 et 31 de l'armistice, l'Allemagne a procédé à la destruction d'un certain nombre des navires de guerre qu'elle devait livrer aux puissances alliées et associées : cette violation de l'armistice a fait l'objet, en 1919, d'une protestation de ces puissances, remise en leur nom par le Président de la Conférence de la paix.

ditions de détail fixées par la commission permanente d'armistice, d'après les instructions du haut commandement allié ». — Il ne paraît pas que les clauses de l'armistice aient été mieux observées par la Bulgarie. Malgré ses stipulations, les autorités militaires bulgares procédèrent au pillage en règle des régions de la Serbie occupées par elles : ainsi, à Pirot, les Bulgares emportèrent non seulement les biens de l'Etat, mais ceux des particuliers et pillèrent complètement les réserves de vivres préparées par le Comité local du ravitaillement.

1258¹. — On prévoit parfois, pour assurer l'exécution d'une convention d'armistice, la constitution de commissions d'armistice internationales permanentes. C'est ce qui s'est produit pour l'armistice allemand du 11 novembre 1918 (art. 34) : une commission de cette nature fut établie pour fonctionner sous l'autorité du commandement en chef militaire et naval des armées alliées.

SECTION IV. — Capitulations (1)

1259. — Une capitulation est une convention militaire qui met fin, avec ou sans conditions, à la résistance d'une troupe enfermée dans une place de guerre ou cernée en rase campagne.

« Les capitulations arrêtées entre les parties contractantes, disent les articles 35 des Règlements de la Haye de 1899 et de 1907, doivent tenir compte des règles de l'honneur militaire ; une fois fixées, elles doivent être scrupuleusement observées par les deux parties ».

Les législations militaires des divers Etats sont très sévères à l'égard des capitulations. — D'après les lois françaises, le commandant d'une troupe, qui capitule en rase campagne, est puni de mort avec dégradation militaire, si la capitulation a eu pour résultat de faire poser les armes à sa troupe, ou si avant de traiter verbalement ou par écrit, il n'a pas fait tout ce que lui prescrivent le devoir et l'honneur ; de la destitution, dans tous les autres cas (Code justice milit., art. 210). — Dans le *Mémorial de Sainte-Hélène*, Napoléon I^{er} se prononçait avec énergie contre les capitulations en rase campagne et louait la conduite tenue par le maréchal Ney sur les bords du Dnieper.

1260. — Mais il ne faut pas confondre la capitulation avec le fait de se rendre prisonnier. Un général, un officier, entouré de forces supérieures, doit faire pour se défendre tout ce que demande l'honneur : mais lorsqu'il a rempli son devoir militaire, lorsque ses munitions sont épuisées, lorsque toute résistance est devenue impossible, il peut se rendre prisonnier.

1261. — Les places de guerre jouent un rôle des plus importants, dans la guerre offensive comme dans la guerre défensive. L'obligation

(1) V. Beauvais, *Essai de droit militaire et international sur les capitulations*, 1903. — Henry, *Les capitulations de places fortes*, 1909.

de les défendre jusqu'à la dernière extrémité s'impose à l'honneur de ceux qui les commandent. — La législation militaire française nous offre d'anciennes dispositions relatives à cette obligation. Toujours renouvelées, elles sont reproduites dans les articles 195 et 196 du décret du 4 octobre 1891. « Le commandant d'une place de guerre ne doit jamais perdre de vue qu'il défend l'un des boulevards de la patrie, l'un des points d'appui de ses armées, et que de la reddition d'une place, avancée ou retardée d'un seul jour, peut dépendre le salut du pays. Il doit rester sourd aux bruits répandus par la malveillance et aux nouvelles que l'ennemi lui ferait parvenir, résister à toutes les insinuations, et ne laisser ébranler par les événements ni son courage, ni celui de la garnison qu'il commande ».

« Le gouverneur ne doit pas oublier que les lois condamnent à la peine de mort, avec dégradation militaire, le gouverneur d'une place de guerre (ou d'un fort) reconnu coupable d'avoir capitulé, sans avoir épuisé tous les moyens de défense dont il disposait et sans avoir fait tout ce que prescrivaient le devoir et l'honneur » (Code just. milit., art. 209).

1262. — Lorsque le gouverneur juge que le dernier terme de la résistance est arrivé, il consulte le conseil de défense sur les moyens de prolonger le siège. Le conseil entendu, il décide seul et sous sa responsabilité de l'époque et des termes de la capitulation. — Dans la capitulation, il ne se sépare jamais de ses officiers ni de ses troupes, et il partage leur sort après comme avant le siège. En aucun cas, il ne doit rendre la place avant d'avoir détruit les drapeaux. — Tout commandant ou gouverneur qui rend une place, fût-ce dans les conditions les plus honorables pour lui, passe devant un conseil d'enquête, et, après avis de ce conseil, peut être traduit devant un conseil de guerre. — Telles sont les dispositions principales de la législation française. — Conformément à ces règles, le maréchal Bazaine fut en 1873 condamné à la peine de mort avec dégradation militaire pour avoir livré la place de Metz aux Allemands en 1870. — Le général Fournier fut, au mois de mars 1919, déféré à un conseil d'enquête pour avoir souscrit aux Allemands la capitulation de Maubeuge le 8 septembre 1914 ; le conseil l'acquitta ; traduit, ainsi que ses principaux officiers, devant un conseil de guerre, il y fut également acquitté, avec eux, le 19 mai 1920. — Le 15 mai de la même année, le conseil de guerre de la 20^e région, à Nancy, jugea et acquitta le commandant Rocolle qui, le 27 août 1914, avait livré aux Allemands le fort de Manouviller, après trois jours de bombardement. — Mêmes règles en Belgique. Au mois de mai 1920, un conseil d'enquête réuni au sujet de la chute d'Anvers en 1914 déclara que le général Deguise avait défendu la place en épuisant tous les moyens laissés à sa disposition et s'était conformé aux lois militaires lors de la capitulation de la position. — Quelles sont les règles admises par la coutume internationale ?

1263. — Vis-à-vis de l'ennemi, le commandant d'une place de guerre

a toujours la capacité et le droit de capituler. La convention qu'il signe est valable, engage son pays, quelle que soit la responsabilité encourue par cet officier. — Mais, en l'absence d'une délégation expresse, le commandant d'une place assiégée n'a que les pouvoirs nécessaires à l'exercice de son commandement. Il n'a pas qualité pour traiter de l'attribution définitive de la place qu'il commande, d'une cession de territoire, de la cessation des hostilités sur un territoire situé en dehors de son autorité (Manuel des officiers français, édit. de 1884, p. 65. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 699). — La capitulation de Verdun du 8 novembre 1870 stipulait la remise à l'Allemagne de la place et du matériel, sous la condition expresse de faire retour à la France après la conclusion de la paix. Cette clause dépassait les pouvoirs des contractants.

1264. — L'intention de capituler est habituellement indiquée à l'ennemi par l'apparition sur les fortifications d'un drapeau blanc. Les négociations commencent par l'entremise d'un parlementaire. — La bonne foi doit présider tant à la négociation qu'à l'exécution d'une pareille convention.

1265. — Lors de la reddition d'une place, les armes, les munitions et les ouvrages de défense doivent être remis à l'ennemi dans l'état où ils se trouvent *au moment où la capitulation est signée*. — Dans l'intervalle compris entre la signature et l'exécution, le vaincu ne peut détruire les armes, noyer les poudres et endommager les fortifications. Pareils actes sont déloyaux et illicites (Manuel des officiers français, édit. de 1884, p. 64. — Instruct. améric., art. 145) (1).

Mais aucune coutume internationale ne s'oppose à ce qu'un commandant de place de guerre, se voyant acculé à une capitulation, prenne ses mesures pour que rien d'utile ne tombe aux mains de l'ennemi. — Un commandant est inexcusable de ne pas avoir fait d'avance détruire les armes, les munitions et les drapeaux.

La capitulation de Phalsbourg, le 12 décembre 1870, fut des plus honorables. Investie depuis le 10 août, plusieurs fois bombardée, la ville, quoique mal approvisionnée, résista quatre mois. Mais, les vivres épuisés, le commandant Taillant détruisit son artillerie, ses munitions, ses fusils, etc. ; puis, l'œuvre de destruction terminée, il fit ouvrir les portes de la place et prévint l'ennemi qu'il se rendait à discrétion. — Pour honorer cette conduite, les Allemands laissèrent aux officiers leurs épées, aux soldats leurs sacs et les autorisèrent à choisir les villes de leur internement. — Plus tard, le 22 avril 1872, le conseil d'enquête français décerna des éloges au commandant Taillant et à son conseil de défense.

(1) A propos de la règle que tout matériel de guerre se trouvant dans la place livrée est considéré comme capture de guerre, V. l'incident des remorqueurs turcs dans la ville de Salonique entre la Grèce et la France (affaire du *Bruix*), dans Maccas, *Salonique occupée et administrée par les Grecs*, R. D. I. P., t. XX, p. 221.

1266. — La capitulation est souvent écrite : elle peut être simplement verbale.

Les défenseurs de la place doivent être traités en prisonniers de guerre. Leur longue résistance doit leur assurer des conditions honorables. — Le vainqueur, comme hommage rendu à la bravoure et à l'énergie des défenseurs, accorde parfois la sortie de la place avec les honneurs de la guerre, c'est-à-dire tambours battants et enseignes déployées. — L'article 1^{er} de la convention relative à Belfort, du 15 février 1871, portait : « La garnison de Belfort quittera la place avec les honneurs de la guerre et conservera ses armes, ses bagages et le matériel de guerre appartenant à la troupe, ainsi que les archives militaires... Le matériel appartenant à la place sera seul remis ». Ce sont les conditions les plus favorables que puisse accorder l'ennemi. — Les Allemands s'honorèrent eux-mêmes en les accordant à la garnison de Belfort.

1267. — Les nombreuses capitulations de la guerre franco-allemande de 1870-1871 contenaient en général les clauses suivantes : L'armée vaincue est prisonnière de guerre. — Sont exceptés les officiers et fonctionnaires qui s'engagent sur l'honneur et par écrit à ne rien faire et à ne rien dire contre les intérêts allemands pendant la durée de la guerre (l'article 196 du décret du 4 octobre 1891 interdit aux officiers de se séparer de leurs troupes). — Remise du matériel de guerre ; — remise de la place. — Les médecins restent pour soigner les blessés (Capitulation de Sedan, 2 septembre 1870. — Capitulation de Metz, 27 octobre 1870) (1). — Au cours de la guerre de 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis, il y eut trois capitulations importantes : celles de Santiago, de Ponce et de Manille ; la première et la troisième ont donné lieu à quelques difficultés (2). — Il faut citer, pendant la guerre russo-japonaise de 1904-1905, les capitulations de Port-Arthur et de Sakhaline (3). — Il y eut pendant la guerre des Balkans de 1912-1913

(1) V. dans Faidherbe, *Campagne de l'armée du Nord en 1870-1871*, 1871, pp. 84 et 89, les textes relatifs à la capitulation de la citadelle d'Amiens et à la capitulation de Péronne. — Parmi les diverses capitulations que présente l'histoire, il convient de signaler tout particulièrement celle de Khars, qui fut signée en 1855 entre le gouverneur turc de cette place et le commandant des troupes russes qui l'assiégeaient. On y trouve, en effet, des règles très humaines qui étaient pour l'époque tout à fait nouvelles (V. G.-F. de Martens, *Nouveau Recueil de traités*, t. XV, p. 641).

(2) V. à ce sujet Le Fur, R. D. I. P., t. V, pp. 814 et s. — V. à propos de la guerre Sud-africaine la capitulation de Prétoria du 31 mai 1902 par laquelle les Républiques d'Orange et du Transvaal se donnaient à la Grande-Bretagne, R. D. I. P., t. IX, pp. 661 et s. — Comp. den Beer Poortugaal, *Les proclamations anglaises et l'annexion des Républiques Sud-africaines*, Revue des Deux-Mondes, 1^{er} novembre 1901.

(3) V. Nagao Ariga, *La capitulation de Port-Arthur*, op. cit., pp. 302, 490, 499 et R. D. I. P., t. XIV, p. 601. — Shinoda, *La capitulation de Port-Arthur et l'administration du Liao-Toung*, Revue de droit international japonaise, t. IV, 1906. — Takahashi, op. cit., p. 209.

un certain nombre de capitulations : Andrinople, Janina, Scutari, Salonique (1). — On doit signaler pendant la grande guerre de 1914-1919, la capitulation de Maubeuge en septembre 1914.

Le vainqueur doit observer avec bonne foi et rigoureusement les termes de la capitulation qu'il a accordée.

(1) V. Maccas, *Salonique occupée et administrée par les Grecs*, R. D. I. P., t. XX, p. 207.

LIVRE III

LA GUERRE MARITIME (1)

1268. — Alors que la guerre continentale est celle qui se fait *sur terre*, la guerre maritime est celle qui se fait *sur mer*. Telle est la définition qu'en donnent la plupart des auteurs (V. notamment Pradier-

(1) V. Alvensleben, *Underseebootskrieg und Völkerrecht*, 1916. — Arendt, *Du droit maritime international*, 1856. — Arias, *Lecciones de derecho marítimo*, 1876. — Attmayer, *Ueber den Seekrieg*; *Das internationale Seerecht*, 1903-1904. — Asher, *Essai concernant les principes à poser pour le droit maritime international*, 1856. — Aube, *Un nouveau droit maritime international*, 1875; *La guerre maritime et les ports militaires de la France*, *Revue des Deux-Mondes*, 15 mars 1882. — Azuni, *Le droit maritime de l'Europe*. — Baty, *Britain and sea law*, 1911; *Naval Warfare: Law and License*, A. J., 1916, p. 42. — Baty et Morgan, *War, its conduct and legal Results*, 1915. — Bentwich, *International law as applied by England in the war*, A. J., 1915, p. 17. — Bernsten, *Das Seekriegsrecht*, 1911. — Bertin, *Droit international et guerre navale*, *Revue des Deux-Mondes*, 15 août 1915. — Boidin, *Les lois de la guerre et les deux conférences de la Haye (1899-1907)*, 1908. — Bowles, *The declaration of Paris of 1856, 1900*; *Sea law and sea power as they would be affected by recent proposals*, 1910; *Maritime warfare*, 2^e édit., 1878. — Castroy Casaleiz, *Problemas de derecho internacional marítimo, relacionados con el estado de guerra*. — Catellani, *La dichiarazione di Londra relativa al diritto della guerra marittima*, 1912. — Cauchy, *Le droit maritime international*, 1862, t. I, pp. 105 à 166; 485 à 516; t. II, pp. 158 à 167, 267 et s. — Charmes, *La réforme maritime, la guerre maritime et l'organisation des forces navales*, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} mars 1885. — Cobbett, *Cases and opinions on international law and various points of english law connected therewith (war, neutrality)*, 1913. — Contuzzi, *Il diritto internazionale marittimo*. — De Cussy, *Phases et causes célèbres du droit maritime des nations*, 1856. — Arthur Desjardins, *Le droit commercial maritime*, t. I, 1898, *Le Congrès de Paris de 1856 et la jurisprudence internationale*, 1884. — Dianere, *Les idées de Napoléon I^{er} sur le droit de la guerre maritime*, 1913. — Duboc, *Le point faible de l'Angleterre*. — Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, 1899; *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres*, 1911. — Endres, *Die völkerrechtlichen Grundsätze der Kriegführung zu Lande und zur See*, 1909. — Ferber, *Internationale Rechtsverhältnisse der Kriegführung und Handelsschiffen in Krieg und Frieden*, 1895. — Ferguson, *Manual of international law for the use of navies, colonies and consulates*, 1884-85. — Ferrero-Gola, *Corso de diritto internazionale pubblico, privato e marittimo*. — Fiorelli, *Del concetto della guerra e dei suoi rapporti con la questioni marittime*. — François, *Duckboot en volkenrecht*, 1919. — Frank, *Das Seekriegsrecht in gemeinverständlichen Verträgen*, 1916. — Funck-Brentano, *La déclaration de Paris du 16 avril 1856 et son application dans les temps modernes*, R. D. I. P., t. I, p. 324. — Geffeken, *La guerre maritime de l'avenir*, R. D. I., t. XX, p. 451. — Gessner, *Les grandes puissances et la réforme du droit international maritime*, R. D. I., t. X, p. 489; *Zur Reform des Kriegs-Seerechts*. — Glass, *Maritime international law*, 1885. — Hautefeuille, *Histoire des origines, des progrès et des variations du droit maritime international*, 1869; *Questions de droit maritime international*, 1861; *Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre*

Fodéré, *Traité de droit international public européen et américain*, t. VIII, n° 3067; Rivier, *Principes du droit des gens*, t. II, p. 206) et qu'a adoptée l'Institut de droit international dans son Manuel

maritime, 1868, t. I, tit. III, pp. 95 à 160. — Holland, *Letters to the Times upon war and neutrality*, 1909, 2^e édit., 1914. — Jacobsen, *Seerecht des Friedens und des Krieges*, 1815. — Jean, *Etude sur le droit maritime international, convention de 1856*, *Revue maritime*, 1899, p. 264. — Johnstone, *Handbook of maritime rights*, 1896. — Jouffroy, *Le droit des gens maritime universel*. — Katz, *Die Freiheit der Meer im Kriege*, 1915. — Kermaingant, *Le droit des gens maritime pratiqué par l'Angleterre, l'Espagne et la France au commencement du XVIII^e siècle*. — Kiesselbach, *Die wirtschafts- und rechtsgeschichtliche Entwicklung der Seevericherung*, 1901. — Krauel, *Die Petersburger Konvention vom 5-17 juin 1801 und das Seekriegsrecht*, 1914. — De Lapradeîle, *La guerre maritime après la nouvelle conférence de la Paix*, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} août 1908. — Lemoine, *Précis de droit maritime international*, 1888. — Leroy, *La guerre maritime*, 1900. — Liebrecht, *La guerre maritime*, 1883. — Lorimer, *Observations sur la réforme du droit international maritime*, R. D. I., t. VII, pp. 261 à 268. — Liepmann, *Der Kieler Hafen im Seekrieg*, 1907. — Löwenthal, *Das Untersuchungsrecht des internationalen Seerechts in Krieg und Frieden*, 1905. — Lucchesi-Palli, *Principes du droit public maritime*. — Mahan, *The influenza of sea power upon history; Some neglected aspect of war*, 1907. — Maltzahn, *Der Seekrieg*, 1906. — Mandelstam et Noldé, *Guerre maritime et neutralité (Recueil de textes)*, 1907. — Di Marco, *La guerra marittima secondo i principii del codice italiano del 21 giugno 1865*, 1877. — De Marees van Swinderen, *Punten betreffende het zeerecht in tijd van oorlog*, 1862. — Ch. de Martens, *Causes célèbres du droit des gens*. — Mozo, *Tratado de derecho de gentes y marítimo internacional*, 1898. — Negrin, *Tratado de derecho internacional marítimo*, 1883; *Tratado elemental de derecho internacional marítimo*, 2^e édit., 1884. — Nemeieg Martinez Mendez, *Chile y la declaracion de Paris de 1856*, 1855. — Neuberg, *Das Seekriegsrecht im Kriege*, 1915. — Nys, *La guerre maritime*, 1881. — Niemeyer, *Englands Lebensmitteleinfuhr und das Seekriegsrecht*, 1906; *Prinzipien des Seekriegsrechts*, 1909; *Das Seekriegsrecht nach der Londoner Deklaration vom 26 februar 1909*, 1910; *System des Seekriegsrechtes et Urkundenbuch zum Seekriegsrecht*, 1913. — Nijland, *Handleiding bij de beoefening van het internationaal zeerecht*, 1905. — Nippold, *Die zweite Friedenskonferenz: das Kriegsrecht*, 1911. — O' Connor, *Introduccion al estudio del derecho internacional marítimo*. — Van Oordt, *Politique et règles de la guerre (en néerlandais)*, 1911-1912. — Th. Ortolan, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, 1864. — Perels, *Manuel de droit maritime international*, 2^e partie, édit. Arendt, 1884; *Das internationale öffentliche Seerecht der Gegenwart*, 2^e édit., 1903. — Peyreigne, *Conflits maritimes entre les Etats*, 1914. — Pillet, *Le libre usage du pavillon en temps de guerre maritime*, R. D. I. P., t. IV, p. 444; *Les lois actuelles de la guerre*, 1898, et 2^e édit., 1901; *La guerre actuelle et le droit des gens*, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 5, 203 et 423. — Pohl, *Deutsches Seekriegsrecht*, 1915. — Den Beer Poortugael, *Droit de guerre et de neutralité (en néerlandais)*, 1907; *Het internationaal maritiem recht*, 1888. — Rosse, *Guide international du commandant du bâtiment de guerre*, 1888. — Schiolla, *Diritto marittimo in tempo di guerra*, 1915. — Von Schleinitz, *Le commerce maritime, le droit de guerre maritime et la conférence de la Paix de la Haye*, *Deutsche Revue*, mai 1907, p. 129. — Schramm, *Die Verhandlungen und Beschlüsse der Londoner Seekriegskonferenz*, 1911. — Sée, *La conférence de la Haye et la guerre maritime*, 1902. — Siegfried Weiss, *Le code du droit maritime international*, 1858. — Sierra, *Lecciones de derecho internacional marítimo* (trad. de l'ouvrage de Th. Ortolan). — Soetbeer, *Sammlung offizieller Actenstücke in Bezug auf Schiffahrt und Handel in Kriegszeiten*, Introduction. — Stowell et Munro, *International cases, arbitrations and incidents illustrative of international*

d'Oxford de 1913 sur les lois de la guerre maritime dans les rapports entre belligérants. — Elle n'est pas cependant unanimement acceptée. La controverse, on le verra (n^{os} 1269 et s.), n'est pas sans intérêt pour la détermination du théâtre de la guerre maritime.

Law as practiced by independent States : War and Neutrality, 1916. — Surie, *La déclaration de Londres de 1909 relative au droit de la guerre maritime* (en néerlandais), 1910. — Testa, *Le droit public international maritime*, 3^e partie, 1886. — Travers-Twiss, *Les droits des belligérants sur mer depuis la déclaration de Paris*, R. D. I., t. XVI, p. 113. — Trendelenburg, *Friedrichs des Grossen verdienst um das Völkerrecht im Seekrieg*, 1886. — Verraes, *Les lois de la guerre et de la neutralité*, 1906. — Viel, *La guerra maritima ante el derecho internacional (practicas de Chile)*, 1899. — Waraker, *Naval warfare of the future. A consideration of the declaration of Paris 1856 ; its obligation and its operation upon maritime belligerents*. — Wheaton, *Histoire des progrès du droit des gens*, passim. — Wehberg, *Das Seekriegsrecht*, 1915. — Zorn, *Die Fortschritte des Seekriegsrechts durch die zweite Haager Friedenskonferenz*, 1908. — *Observations diverses sur la réforme du droit maritime de la guerre par Gessner, de Laveleye, Lorimer, Pierantoni, Rolin-Jaequemyns, Alb. Rolin, Westlake*, R. D. I., t. VII, pp. 236 à 272, 418 et s., 675 et s. — X., *Das Seekriegsrecht in den vereinigten Staaten von Amerika*, 1902. — V. encore Bourdellès, *Le droit international public maritime d'après le point de vue anglais*, 1906. — Meurer, *Das Kriegsrecht, der Haager Konferenz*, 1907. — Schimpf, *Die seekriegsrechtliche Bedeutung von Flottenstützpunkten*, 1918. — Scholz, *Die seekriegsrechtliche Bedeutung von Flottenstützpunkten*, 1918. — Willms, *Die seekriegsrechtliche Bedeutung von Flottenstützpunkten*, 1918.

OUVRAGES PARTICULIERS A CERTAINES GUERRES. — GUERRE ANGLLO-AMÉRICAINE (1812). — Mahan, *Sea power in its relations to the war of 1812*, 1905.

GUERRE SINO-JAPONAISE (1894-1895). — Alberti, *La guerra sino-giapponese (1894-1895)*, 1905. — Takahashi, *Cases on international law during the chino-japanese war*, 1899.

GUERRE ITALO-ABYSSINE (1896). — Despagne, *Le conflit entre l'Italie et l'Abyssinie*, R. D. I. P., t. IV, pp. 5 et s. — Fedozzi, *Le droit international et les récentes hostilités italo-abyssines*, R. D. I., t. XXVIII, pp. 500 et s., et t. XXX, pp. 49 et s.

GUERRE HISPANO-AMÉRICAINE (1898). — Lebrand, *La guerre hispano-américaine et le droit des gens*, 1904. — Le Fur, *La guerre hispano-américaine*, R. D. I. P., t. V, pp. 625, 749, et t. VI, pp. 56, 196, 430, 572. — Morris, *The american war with Spain*, 1899. — Pluddemann, *Der spanisch-nordamerikanische Krieg*, Marine Rundschau, 1898, p. 1252.

GUERRE RUSSO-JAPONAISE (1904-1905). — Carpi, *La guerra russo-giapponese*, 1906. — Chlumecky, *Der Krieg in Ostasien und die Reform des Seekriegsrechtes auf der künftigen Haager Konferenz*, Zeitschrift für privat und öffentl. Recht, 1906, p. 641. — Fitger, *Die Rückverkung des ostasiatischen Krieges auf das Völkerrecht ; die Notwendigkeit einer neuen Seerechts Konferenz*, 1904. — Hershey, *The international law and diplomacy of the russo-japanese war*, 1906. — Kambe, *Russ-Japanischen Krieg*, 1906. — Lawrence, *War and neutrality in the Far East*, 2^e édit., 1904. — Leroux, *Le droit international pendant la guerre maritime russo-japonaise*, 1911. — De Lewal, *Questions de droit soulevées par la guerre russo-japonaise*, 1906. — Nagaoka, *La guerre russo-japonaise et le droit international*, R. D. I., 2^e série, t. VI, p. 461. — Niemeyer, *Das Völkerrecht und der russisch-japanische Krieg*, Deutsche Juristen Zeitung, 1905, n^o 1. — Rey, *La guerre russo-japonaise*, R. D. I. P., t. XIII, XIV, XV, XVI et XVII. — Smith et Sibley, *International law as interpreted during the russo-japanese war*,

Certains (1) soutiennent que ce qui distingue la guerre maritime de la guerre terrestre ce n'est pas le lieu où les actes d'hostilité se produisent mais la nature des forces armées qui les exécutent : il y a guerre maritime dès qu'il s'agit de bâtiments de guerre qui livrent bataille, sans qu'on ait à se préoccuper des lieux où ces bâtiments pénètrent ; des hostilités maritimes existent aussi loin que les vaisseaux de guerre peuvent aller.

En 1913, devant l'Institut de droit international, M. Dupuis a émis l'opinion qu'il doit y avoir guerre maritime toutes les fois que le droit de capture de la propriété privée ennemie a sa raison d'être, mais qu'il ne peut y avoir guerre maritime que dans ce cas : « Il est, a-t-il dit, difficile de préciser nettement le théâtre de la guerre maritime. La difficulté est dans les cas frontières, à savoir ceux qui concernent les ports ou les fleuves. Il faut, semble-t-il, se guider sur des considérations autres que celles du lieu et remonter à la source du débat. Quelle est la raison d'être du droit de capture ? La destruction des armées et des flottes n'est qu'un préliminaire à la désorganisation de la vie de l'ennemi. Cette désorganisation est possible sur terre par l'occupation, mais sur mer il n'y a pas d'occupation possible. L'interdiction de l'usage de la mer est destinée à remplir le même but que l'occupation : c'est une occupation en quelque sorte négative.

2^e édit., 1907. — Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, 1908. — Wegmann, *Der ostasiatische Krieg und das Völkerrecht*, 1905.

GUERRE ITALO-TURQUE (1911-1912). — Barclay, *The turco-italian war and its problems*, 1912. — Coquet, *La guerre' italo-turque*, R. D. I. P., t. XIX, XX et XXI. — Den Beer Poortugaal, *Le droit des gens en marche vers la paix et la guerre de Tripoli*, 1912. — Rapisardi-Mirabeli, *La guerre italo-turque et le droit des gens*, R. D. I., 2^e série, t. XIV, pp. 159, 411, et t. XV, pp. 85, 523, 649.

GUERRE MONDIALE DE 1914-1919 (*). — Curti, *Der Handelskrieg von England, Frankreich und Italien gegen Deutschland und Oesterreich-Ungarn*, 1917. — Paul Fauchille, *La guerre de 1914. Recueil de documents intéressant le droit international*, t. I et s. ; *La guerre sous-marine allemande*, R. D. I. P., t. XXV, p. 75. — Pehedecki, *Le droit international maritime et la grande guerre*, 1916. — Perrinjaquet, *La guerre européenne et les relations commerciales des belligérants et des neutres*, R. D. I. P., t. XXII, pp. 127 et s. ; *La guerre commerciale sous-marine*, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 117, 394, et t. XXIV, pp. 137, 365. — Pillet, *La guerre actuelle et le droit des gens*, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 5, 203 et 423. — Schemer, *Seekriegsrecht und seekriegsführung im Weltkrieg*, 1919. — De Ville-neuve-Trans, *La liberté des mers, le blocus de l'Allemagne, la guerre sous-marine*, 1917. — Comp. Schucking, *Die völkerrechtliche Lehre des Weltkriegs*, 1918. — Tonnes, *Weltkrieg und Völkerrecht*, 1917.

(1) V. Hagerup et Kaufmann, devant l'Institut de droit international, Rapport de M. Paul Fauchille, Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXVI, p. 183.

(*) On peut consulter spécialement sur la guerre mondiale de 1914-1919, l'ouvrage de MM. Mérignhac et Lémonon, *Le droit des gens et la guerre de 1914-1918*, 2 vol., 1920-1921. Mais cet ouvrage ne traite pas seulement de la guerre maritime ; il a trait également à la guerre terrestre. — Il faut aussi signaler le livre de M. Garner, *International war and the world war*, 2 vol., 1920.

Tout navire qui contreviendra à cette interdiction pourra être confisqué. Au contraire, si un navire reste dans le port, il ne contrevient pas à l'interdiction de l'usage de la mer, par suite il peut bien être saisi, mais il ne peut pas être confisqué. Je serais disposé à dire qu'on ne peut pas définir avec précision le théâtre des hostilités. En ce qui concerne les fleuves, c'est une question d'espèce. Il y a de grandes différences à établir entre un fleuve qui peut être facilement dominé des deux rives, comme la Seine, ou un fleuve d'une largeur immense, comme l'Amazone ou le Rio de la Plata » (1).

1268¹. — La guerre maritime consiste à détruire les flottes ennemies, les ouvrages de fortifications, les arsenaux et établissements maritimes et militaires qui se trouvent sur le territoire de l'adversaire, à opérer des débarquements, à défendre et à protéger les côtes nationales. Elle a aussi pour objet de détruire le commerce maritime de la nation ennemie. — Son but est l'abaissement de la puissance navale de l'adversaire au sens le plus étendu du mot.

1268². — En général, les mêmes principes fondamentaux s'appliquent à la guerre sur terre et à la guerre maritime. — Mais « la mer et la terre sont des éléments si dissemblables, la manière d'en jouir et de les posséder est si différente, que l'on s'explique facilement la diversité qui se produit dans l'application d'un même et unique principe » (2).

Il résulte donc de la nature même des choses, et d'une pratique séculaire, que la guerre maritime a des règles et des usages propres, différents de ceux qui sont en vigueur dans la guerre terrestre, s'appliquant aux rapports des belligérants entre eux et aux relations des belligérants avec les neutres. C'est ainsi que dans la première la propriété privée ennemie est soumise à la capture, tandis qu'elle est en principe inviolable dans la seconde. — En outre, dans le droit de la guerre, ce sont les règles relatives à la guerre maritime, aux rapports des belligérants et des neutres dans le domaine de la mer, qui manquent surtout de précision et de fixité.

1268³. — La deuxième conférence de la Paix tenue à la Haye en 1907, qui s'est occupée de quelques points touchant à la guerre sur mer, a émis le vœu que « l'élaboration d'un règlement relatif aux lois et coutumes de la guerre maritime figure au programme de la prochaine conférence et que, dans tous les cas, les puissances appliquent, autant que possible, à la guerre sur mer les principes de la convention relative aux lois et coutumes de la guerre sur terre » (3).

Avant cette conférence, un commencement de codification de la guerre maritime avait été tenté par la déclaration de Paris du

(1) V. Rapport de M. Paul Fauchille, Annuaire de l'Institut, t. XXVI, p. 185.

(2) Testa, *Le droit public international maritime*, 3^e partie, ch. II, p. 148.

(3) Cette idée paraît avoir été déjà celle de Napoléon I^{er}. V. Chevalley, *Essai sur le droit des gens napoléonien, d'après la correspondance*, 1911, p. 65.

16 avril 1856, qui avait posé quatre règles relatives à l'abolition de la course, à la condition de la propriété ennemie sous pavillon neutre et de la propriété neutre sous pavillon ennemi, à l'effectivité du blocus maritime, et par la Conférence de la Paix de 1899 qui, en dehors de trois déclarations d'une portée générale sur l'interdiction des projectiles asphyxiants et des balles explosibles et sur l'interdiction de lancer des projectiles du haut des ballons, aboutit à une convention sur l'adaptation des principes de la convention de Genève aux armées de mer. Cet essai de codification a été complété sur certains points par la conférence de 1907 elle-même : cette conférence, outre des conventions relatives à la neutralité terrestre et maritime, élabora une déclaration touchant l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut des ballons et des conventions sur l'ouverture des hostilités maritimes, sur le régime des navires de commerce au début des hostilités, sur le bombardement par des forces navales, sur l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève, sur certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime, sur l'établissement d'une Cour internationale des prises. Enfin, en 1909, le 26 février, une déclaration a été rendue à Londres qui rédigea de nouveaux textes concernant le droit maritime : elle s'occupa du blocus en temps de guerre, de la contrebande de guerre, de l'assistance hostile, de la destruction des prises neutres, du transfert du pavillon, du caractère ennemi, du convoi, de la résistance à la visite et des dommages-intérêts en cas de saisie illégale ou non maintenue (1). Mais il reste encore bien des questions à régler (V. n° 1013).

(1) Sur la déclaration de Londres du 26 février 1909, V. Adams, *The declaration of London*, 1911. — Bentwich, *The declaration of London*, 1911. — Bray, *British rights 'at sea under the declaration of London*, 1911. — Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres*, 1911. — Hold v. Ferneck, *Die Londoner Seekriegsrechts Konferenz*, Zeitschrift f. pr. u. off. recht, 1909, p. 301 ; *Die Reform des Seekriegsrechts durch die Londoner Konferenz 1908-1909*, 1914. — Krauer, *Die internationale konferenz uber seekriegsrecht in London*, Deutsche Revue, t. XXXIV, n° 6. — Lémonon, *La Conférence navale de Londres*, R. D. I., 2° série, t. XI, pp. 239 et 435, et Revue pol. et parl., t. LXI, 1909, p. 47. — Niemeyer, *Das Seekriegsrecht nach der Londoner Deklaration von 26 Februar 1909*, 1910. — Oppenheim, *Enemy character after the declaration of London*, The law quarterly Review, 1909, n° 100, p. 372. — Pohl, *England und die Londoner Deklaration*, 1915. — Politis, *La déclaration de Londres de 1909 sur divers points de droit maritime*, J. I. P., t. XXXVI, p. 837, et t. XXXVII, p. 35. — Renault, *Rapport général à la Conférence de Londres*, R. D. I. P., t. XVI, Documents, p. 2. — Brown Scott, *The Declaration of London of February 26, 1909*, A. J., 1914, pp. 274 et 520. — Stockton, *The international naval Conference of London*, A. J., 1909, p. 596. — Streit, *La Conférence navale de Londres (1908-1909)* (en grec), 1910. — V. encore Baty, *Britain and Sea Law*, 1911, avec une bibliographie assez complète sur la déclaration de Londres. — Myers, *The legal basis of the rules of blockade in the declaration of London*, A. J., 1910, p. 571. — Comp. Dupuis, *La discussion de la déclaration de Londres au Parlement britannique*, R. D. I. P., t. XVIII, p. 369. — V. la bibliographie ci-dessus, en tête du livre III.

L'Institut de droit international, sur la proposition de M. Paul Fauchille, a élaboré des Manuels des lois de la guerre maritime dans les rapports entre belligérants. Deux projets de Manuel furent préparés par M. Fauchille, l'un admettant le droit de capture, l'autre supposant l'inviolabilité de la propriété privée. Le premier a été adopté à l'unanimité moins une abstention, par l'Institut, le 9 août 1913, dans sa session d'Oxford (1). Le second devait être discuté par lui dans la session qu'il devait tenir à Munich en 1914, mais qui n'a pu avoir lieu à cause de la guerre déchaînée sur l'Europe par l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne (2).

1268^b. — On a vu (n° 1011) que la plupart des Etats possèdent, pour la guerre maritime aussi bien que pour la guerre terrestre, des règlements ou instructions où sont codifiées plus ou moins complètement les lois applicables à la guerre. Quand, à ce sujet, ils n'ont pas de textes permanents, ils en promulguent à l'occasion des conflits où ils sont parties. C'est ainsi que, lors de la guerre mondiale de 1914-1919, en ce qui concerne la guerre sur mer, des règlements et instructions furent publiés par l'Allemagne le 3 août 1914, la France le 30 janvier 1916, l'Italie le 25 mars 1917 ; la Chine le 30 octobre 1917 édicta également des règles de droit maritime. Les Etats-Unis d'Amérique, lors de la grande guerre, rédigèrent des instructions pour leur marine le 8 février 1917, après qu'ils eurent rompu leurs relations avec l'Allemagne.

(1) V. Dupuis, *L'Institut de droit international, session d'Oxford (août 1913)*, R. D. I. P., t. XXI, p. 63. — V. les rapports de M. Paul Fauchille, *Annuaire de l'Institut*, t. XXVI, pp. 23 et 170.

(2) V. en ce qui concerne le second projet de Manuel le dernier rapport de M. Paul Fauchille dans l'*Annuaire de l'Institut*, t. XXVII, p. 121.

CHAPITRE PREMIER

THÉÂTRE DE LA GUERRE (1)

1269. — Le théâtre de la guerre maritime comprend la pleine mer, les golfes, les baies, les rades, les ports et les eaux territoriales des belligérants, y compris les détroits et canaux maritimes (n° 1268). — D'après l'article 1^{er} du Manuel d'Oxford, 1913, « les règles spéciales à la guerre maritime ne sont applicables qu'à la pleine mer et aux eaux territoriales des belligérants à l'exclusion des eaux qui, sous le rapport de la navigation, ne doivent pas être considérées comme maritimes ».

1269¹. — Mais les hostilités ne peuvent pas avoir lieu dans les eaux maritimes des nations neutres. Car les puissances non engagées dans la guerre n'en doivent pas subir directement les conséquences. V. Code naval des Etats-Unis de 1900, art. 2, abrogé en 1904 ; Instructions à la marine française du 25 juillet 1870, du 19 décembre 1912 et du 30 janvier 1916, art. 22 et s. ; Ordonnance des prises allemandes du 30 septembre 1909-3 août 1914, art. 3 ; Règles de prises italiennes du 25 mars 1917, art. 5 ; Convention de la Haye du 18 octobre 1907 relative aux droits et aux devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime, art. 1 et 2 ; Manuel d'Oxford, 1913, art. 1.

L'Allemagne s'est depuis le début de la guerre de 1914-1919 servi des ports et des eaux de la Grèce, Etat neutre, comme base de ravitaillement et d'opérations navales et y a établi des dépôts d'armes et de munitions : dans ces conditions, le Conseil des prises français a, par des décisions du 29 novembre 1917 (confirmée en appel par décret du 27 février 1919) et du 7 novembre 1918 (2), déclaré valables les saisies de navires avec leurs cargaisons opérées dans ces ports et ces

(1) Un auteur, Oppenheim (*International law*, 2^e édit., t. II, § 70, p. 85), aussi bien pour la guerre maritime que pour la guerre terrestre, distingue entre le théâtre de la guerre et la région de guerre : la région de guerre est la partie de la surface du monde, dans laquelle des hostilités peuvent être préparées et exécutées par les belligérants ; le théâtre de la guerre est celle dans laquelle des hostilités ont lieu effectivement (V. encore Oppenheim, observation devant l'Institut de droit international en 1913 à la session d'Oxford, *Annuaire de l'Institut*, t. XXVI, pp. 506 et 603). Quoique réellement les deux choses ne se confondent pas, puisque les hostilités d'une guerre n'ont pas nécessairement lieu dans tous les endroits où elles pourraient régulièrement se produire, nous n'avons pas cru, dans cet ouvrage, devoir faire cette distinction : l'expression théâtre de la guerre y est employée pour désigner non seulement les lieux où des hostilités sont commises en fait, mais aussi ceux où elles peuvent être régulièrement effectuées ; c'est même en ce dernier sens que nous l'avons le plus souvent employée, c'est notamment la signification que nous lui donnons dans le présent chapitre.

(2) *Affaires Tinos et autres navires*. — V. Paul Fauchille, *Jurisprudence française en matière de prises maritimes*, pp. 390 et 456.

eaux par des croiseurs français et britanniques. — Pendant la même guerre de 1914-1919, les Allemands se sont aussi livrés à des actes de belligérance dans la passe de Wielingen, en avant de Zeebrugge. Mais la Hollande, considérant qu'ils agissaient là dans des eaux belges, c'est-à-dire ennemies, n'a pas protesté : c'est ainsi qu'une barque belge ayant été capturée le 15 mai 1917 par un chalutier allemand sans qu'un garde-côte hollandais se trouvant à proximité eût cru devoir intervenir, le gouvernement hollandais justifia son abstention par l'argument que la saisie avait eu lieu dans les eaux belges. En 1920, les Pays-Bas ont au contraire prétendu qu'ils possédaient la souveraineté sur la passe de Wielingen, qui constituait une partie de leurs eaux territoriales : si cette nouvelle thèse était exacte (V. n° 491¹), il en résulterait que les actes des Allemands accomplis dans cette passe auraient été irrégulièrement commis dans des eaux neutres, puisque la Hollande était neutre dans la guerre, et que cette dernière puissance, en ne réclamant pas contre ces actes comme elle en avait le devoir (n° 1463¹), aurait laissé violer sa neutralité par l'Allemagne aux dépens de la Belgique (1). — Dès le commencement des hostilités, en août 1914, les Allemands de Tsingtao opérèrent des saisies de navires neutres dans les eaux de la Chine, qui était alors un pays neutre (2).

1269². — Le théâtre de la guerre maritime doit-il comprendre les côtes des Etats belligérants ? La réponse à cette question dépend de la définition qu'il convient d'admettre pour la guerre maritime. Si l'on pense que les hostilités maritimes existent dès qu'il s'agit de bâtiments de guerre participant à la bataille, il faut décider que des opérations présenteront le caractère maritime lorsqu'elles seront accomplies sur les côtes d'un Etat belligérant vis-à-vis d'une force navale ennemie. Il en sera autrement dans le système qui limite la guerre maritime à celle qui se fait sur mer. Alors les forces navales des belligérants feront des actes de la guerre maritime quand elles procéderont à l'attaque ou au bombardement des côtes de l'adversaire, mais les actes d'hostilité commis sur les côtes des Etats belligérants contre une flotte ennemie qui les attaque ou les bombarde seront des opérations de la guerre terrestre et non pas des opérations de la guerre maritime.

1269³. — Faut-il comprendre dans le théâtre des hostilités maritimes les eaux continentales des Etats belligérants, et en particulier les fleuves ? Ici encore c'est la définition de la guerre maritime qui impose la solution. Les eaux continentales doivent être exclues du théâtre de la guerre sur mer, car, à proprement parler, ces eaux sont moins une portion de l'océan qu'une portion du territoire terrestre (3).

(1) V. le Temps des 27 et 28 mai 1920.

(2) V. Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne*, 1920, pp. 31 et s.

(3) Au temps où la course était autorisée d'une manière générale on défendait de la faire sur les fleuves de l'ennemi : le corsaire devait en pareil cas être traité

C'est ainsi que pendant la guerre mondiale de 1914-1919 le gouvernement hollandais a déclaré que les bateaux de navigation fluviale sont régis par les lois de la guerre sur terre et non pas par celles de la guerre sur mer (note hollandaise du 3 février 1915, Livre orange néerlandais, déc. 1916-avril 1918, p. 32).

Il y a toutefois des parties des eaux continentales qui, bien que dépendant du territoire terrestre, présentent un certain caractère maritime : ne serait-il pas raisonnable de les assimiler à des eaux maritimes ? Mais comment les déterminer ? (1) Sur ce point, plusieurs systèmes peuvent se concevoir. On peut comprendre dans le théâtre de la guerre maritime, seulement « les eaux continentales servant à la navigation maritime, pour autant que des navires de guerre ennemis y pénètrent de la mer » (2). On peut aussi faire rentrer dans les eaux maritimes les parties d'un fleuve jusqu'à la limite de son balisage, ou reconnaître le caractère maritime aux portions des fleuves dont les eaux sont salées (3). Un autre système serait de réputer maritimes les parties des eaux continentales où prévaut la navigation maritime ou que l'usage envisage comme maritimes (4). Songeant à la grande largeur que présentent certains fleuves de l'Amérique, au moment où ils se jettent dans l'océan, on pourrait enfin ne traiter comme la mer que les parties importantes des eaux continentales voisines de l'océan, c'est-à-dire les estuaires ou embouchures des fleuves. L'Institut de droit international, dans son Manuel d'Oxford de 1913, a décidé d'assimiler aux eaux maritimes, pouvant servir de théâtre à la guerre sur mer, les eaux qui, « sous le rapport de la navigation », doivent être considérées comme maritimes (5). — Les Règles italiennes

comme pirate. Ainsi le décidèrent des placards des Provinces-unies des Pays-Bas de 1695, 1747 et 1781 et un édit de la France de juillet 1691 (G.-F. de Martens, *Essai concernant les armateurs*, ch. II, § 18 ; Ortolan, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. II, p. 62, et note 3). Perels (*Manuel de droit maritime international*, édit. Arendt, p. 201) observe que, pour justifier cette solution, on peut dire que la propriété privée n'est sujette à confiscation en temps de guerre que sur mer seulement.

(1) La difficulté a été envisagée au sein de la Commission de l'Institut de droit international qui prépara le Manuel d'Oxford de 1913. V. Rapport de M. Paul Fauchille à l'Institut de droit international, Annuaire, t. XXVI, pp. 188 et s.

(2) Proposition Kaufmann.

(3) Proposition Paul Fauchille.

(4) Proposition Strisower.

(5) M. Kaufmann, au sein de la commission de l'Institut de droit international, a posé une question particulière : « Supposons, a-t-il dit, qu'une escadre ennemie pénètre à Hambourg ; elle aura le droit de capture sur les navires anarrés dans ce port. Mais une troupe de terre qui viendrait à Hambourg pourra-t-elle aussi capturer ces navires ? Le *Land Warfare*, publié en 1912 par le gouvernement britannique, a tranché la difficulté dans le sens de la non capture des navires se trouvant dans le port » (*Land Warfare*, par Edmonds et Oppenheim, chap. IX, n° 415, p. 89, note e). M. Paul Fauchille lui a répondu de la façon suivante : Tous les navires trouvés dans un port par une escadre ennemie seront passibles

du 25 mars 1917, art. 5, permettent le droit de prise maritime « dans les eaux intérieures ouvertes à la navigation maritime ».

1270. — Mais, dans la guerre sur mer, toutes les eaux maritimes doivent-elles nécessairement servir de théâtre aux hostilités ? Il se peut, dans cette guerre comme dans la guerre continentale (n^{os} 1066³ et s.), qu'à la suite d'un traité général ou d'une convention passée entre plusieurs Etats certaines parties du territoire maritime soient soustraites d'une manière permanente aux opérations des belligérants : des portions de la mer peuvent être conventionnellement neutralisées, des canaux ou des détroits peuvent être affectés aussi d'une semblable neutralité.

1270¹. — La question de savoir si la mer Baltique pourrait être neutralisée, au cours d'une guerre à laquelle participeraient des Etats *non riverains*, a été agitée plusieurs fois depuis le milieu du xviii^e siècle.

En 1759, un accord fut conclu entre la Russie et la Suède, afin de déclarer la mer Baltique fermée à toute hostilité. En 1780, le Danemark et la Russie proclamèrent de nouveau la même clôture et la France admit sa légitimité. Le même principe est maintenu dans le traité conclu entre la Prusse et la Russie le 8 mai 1781 et dans les conventions postérieures formées entre les puissances scandinaves, spécialement dans le traité passé entre le Danemark et la Suède le 27 mars 1794. — Le 21 mai 1806, un ordre du roi d'Angleterre défendit aux vaisseaux de guerre et croiseurs britanniques d'arrêter ou saisir aucun navire dans la Baltique.

Matériellement, la fermeture de la Baltique, lors d'une guerre maritime, n'offrirait pas de difficulté bien sérieuse, puisqu'il suffirait d'empêcher le passage par deux entrées fort étroites. — Mais le droit international n'a à s'occuper, ni de la possibilité de l'exécution, ni de la portée stratégique d'une semblable mesure, mais seulement de sa légitimité à l'égard des navires de guerre des belligérants. — Un grand nombre d'auteurs, F. de Martens, de Cussy, Hautefeuille, Neumann, Ortolan, Perels, etc., admettent la légitimité de la mesure en supposant l'assentiment des Etats neutres riverains. Mais si l'un de ces Etats riverains était au nombre des belligérants, fermer l'accès de la mer Baltique aux navires de guerre de l'adversaire serait, de la part

de capture, parce que, les opérations ayant lieu dans les eaux maritimes, ce sont les règles de la guerre sur mer qui doivent recevoir leur application. Au contraire, lorsque les navires amarrés dans le port sont en présence d'une troupe de terre, une distinction s'impose : si c'est par le feu de ses batteries placées à terre que la troupe assujettit les navires à sa domination, ces bâtiments ne pourront pas être capturés, car les opérations se font alors sur la terre, et on est dans le domaine de la guerre continentale. Mais, si la troupe s'empare des navires, en procédant à leur abordage dans les eaux mêmes du port, elle aura le droit de les confisquer puisque les opérations, ayant été effectuées dans les eaux maritimes, sont régies par les principes de la guerre sur mer.

des Etats demeurés neutres, méconnaître leur neutralité et faire acte d'hostilité contre l'ennemi du belligérant co-riverain. Ni en 1854, ni en 1870 les Etats riverains n'ont tenté de neutraliser la Baltique : si cela avait été fait, il y aurait eu assistance donnée en 1854 à la Russie et en 1870 à la Prusse, qui n'auraient pu alors être attaquées du côté de la Baltique. Rivier et Oppenheim considèrent que la fermeture aux hostilités d'une mer libre n'est pas conforme à la règle fondamentale de la liberté des mers. Comp. n° 504 (1). — La mer Baltique n'étant pas une mer fermée, mais une mer libre, on peut penser qu'elle ne saurait être neutralisée par le seul accord de tous les Etats riverains neutres, et qu'il faudrait encore pour rendre sa clôture obligatoire vis-à-vis des belligérants l'assentiment de ceux-ci. Le moyen le plus pratique pour les riverains de soustraire la mer Baltique aux hostilités serait qu'ils ferment absolument leurs ports aux belligérants, ce qu'ils ont le droit de faire puisque les ports font partie de leur territoire : dans ces conditions, les navires de guerre belligérants n'iront pas se hasarder dans la Baltique.

1270². — La mer Noire fut neutralisée par le traité de Paris du 30 mars 1856 ; cette neutralisation a disparu depuis la convention de Londres du 13 mars 1871 (n° 501 et 502).

1270³. — Par la convention de Constantinople, du 29 octobre 1888, le canal de Suez et ses approches sont neutralisés, mais non la mer Rouge (n° 512). Il en est de même du canal interocéanique de Panama en vertu des traités des 18 novembre 1901 et 18 novembre 1903 entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne (n° 513). — Le sont aussi les fleuves du Congo et du Niger, le Danube jusqu'aux Portes de fer (n° 530, 531). A Vienne, en 1855, le baron Prokesch, délégué de l'Autriche, proposa de neutraliser le delta du Danube, mais sa proposition ne fut pas acceptée. L'acte de Galatz du 2 novembre 1865 (art. 21) a neutralisé les ouvrages et établissements créés par la Commission européenne du Danube et le traité de Berlin du 13 juillet 1878 (art. 52) a neutralisé le Danube jusqu'aux Portes de fer. Les traités de paix de Versailles (art. 331 et s., 346 et s.) et de Saint-Germain (art. 291 et s.) des 28 juin et 10 septembre 1919, en attendant le régime définitif qui doit être donné au Danube, ont déclaré ce fleuve voie internationale, mais ils n'ont pas à son sujet envisagé spécialement le temps de guerre. — Le détroit de Magellan a été neutralisé d'une manière permanente par l'article 5 du traité de Buenos-Aires du 23 juillet 1881 entre le Chili et la République Argentine (n° 510). — Le traité de paix signé à Sèvres, le 10 août 1920, entre la Turquie et les puissances alliées, après la guerre mondiale, déclara qu'aucun blocus, aucun droit de guerre, aucun acte d'hostilité ne pourront avoir lieu

(1) V. Rivier, *Principes du droit des gens*, t. II, p. 218 ; Oppenheim, *International law*, 2^e édit., t. II, p. 90.

dans les Détroits (Dardanelles, mer de Marmara et Bosphore), sauf pour l'exécution d'une décision du Conseil de la Société des Nations. — Comp. ordonn. des prises allemandes de 1909-1914, art. 3.

1271. — On peut encore concevoir la neutralisation temporaire d'une mer à l'occasion d'une guerre déterminée, opérée par un accord entre les belligérants. A cet égard, un projet assez curieux fut émis en 1870 lors de la guerre franco-prussienne. Au moment où la guerre fut déclarée, il y avait dans un port du Japon, à Nagasaki, un vaisseau français et un vaisseau allemand. Le capitaine du bâtiment français proposa à celui du navire allemand de s'abstenir respectivement d'hostilités dans les mers d'Extrême-Orient. Le capitaine allemand accepta. Il y avait quelque intérêt à ce que les représentants de la civilisation occidentale n'en vissent pas aux prises dans les mers d'Extrême-Orient. Les ministres des deux Etats au Japon transmirent le projet à leurs gouvernements, en l'appuyant. Mais le gouvernement français le repoussa. Il était en effet tout à l'avantage de la Prusse qui avait en Extrême-Orient un grand nombre de bâtiments de commerce.

1271¹. — Si des Etats belligérants peuvent, en en déclarant la neutralisation, soustraire une partie des mers aux hostilités, leur est-il également permis de fixer d'avance un théâtre à la guerre en établissant dans des fractions notables de l'espace maritime des « zones de guerre » où la navigation sera exposée aux plus graves dangers par les mesures militaires occultes qu'ils édicteront, comme la pose de mines ou la présence de sous-marins, et qui ainsi seront en fait fermées plus ou moins complètement aux puissances neutres ? — La question s'est posée en 1914, au début même de la grande guerre, par le fait de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne. — C'est l'Allemagne qui commença. Dès les premiers jours de la guerre, elle sema partout des mines en haute mer, sans en faire connaître aux neutres l'emplacement exact : c'était, sans que le mot fût prononcé, constituer des « zones de guerre » rendues dangereuses pour la navigation et fermant à celle-ci des mers entières. A cette méthode allemande, l'Angleterre, par mesure de représailles, répondit, le 3 octobre, en organisant à son tour des champs de mines en haute mer, en ayant soin cependant d'aviser les neutres de leur position. Mais les Allemands, loin de restreindre leur activité, multiplièrent de jour en jour davantage les mines flottantes dans la mer libre. Alors, le 4 novembre, l'Amirauté britannique déclara formellement « zone militaire » toute la mer du Nord, à l'exception de certaines parties strictement mentionnées par où les navires pourraient passer. Et le 4 février 1915, ajoutant l'emploi des sous-marins à celui des mines, l'Amirauté allemande proclama « zone de guerre » toutes les eaux entourant la Grande-Bretagne et l'Irlande, y compris toute la Manche, ne laissant qu'un étroit couloir pour les communications : « tout navire ennemi rencontré dans la zone sera détruit et les navires neutres s'exposeront également au

danger en pénétrant dans cette zone de guerre » (1). Ces zones furent encore plus tard élargies ; le 31 janvier 1917, le 22 novembre 1917, le 5 janvier 1918. — Une pareille délimitation du théâtre de la guerre fit l'objet d'énergiques protestations de la part des Etats neutres, notamment de la part des Pays-Bas (16 novembre 1914, 12 février 1915, 3 juillet 1917, 12 décembre 1917, etc.) et des Etats-Unis (10 février 1915) (2). Ces protestations reposaient sur les bases les plus sérieuses. — La constitution de « zones de guerre », qui soustraient de grands espaces maritimes au libre trafic des neutres, porte une atteinte grave au principe fondamental de la liberté des mers, principe essentiel du droit des gens, reconnu jusqu'alors par toutes les nations (3). Le droit international n'autorise les belligérants à écarter les navires neutres d'une zone maritime déterminée qu'en tant que celle-ci est à ce moment le théâtre d'opérations militaires effectives : or, ici, sous prétexte que des combats peuvent avoir lieu dans certains parages, on invite les neutres à s'abstenir de naviguer dans des mers entières et on les expose, s'ils ne tiennent pas compte de l'avertissement, à être inopinément et volontairement attaqués et détruits, en dehors d'ailleurs de toute lutte navale. Les neutres ont un droit incontesté à la libre navigation dans la mer libre. La seule chose qu'on puisse leur demander, au nom des nécessités militaires, est de souffrir les dommages résultant des hasards d'une bataille navale : de même que les navires de commerce sont admis à voyager librement en haute mer, les navires de guerre belligérants, dont le rôle est de se livrer bataille, peuvent, par réciprocité, se canonner sans se préoccuper de la présence d'un navire de commerce (4). — L'Allemagne, dans ses déclarations proclamant zones interdites certaines parties de la mer, institua à ce sujet en faveur des bâtiments neutres une sorte de délai de faveur analogue à celui reconnu au profit des navires ennemis se trouvant dans des ports belligérants au début des hostilités : elle décida que les bateaux neutres qui, au moment de la publication de la déclaration, se trouvent dans les ports de la nouvelle zone interdite, pourront sortir de la zone, sans que les mesures militaires soient employées contre eux, s'ils quittent les ports avant un certain délai (le 29 novembre, dit la déclaration du 22 novembre 1917 ; le 18 janvier, dit celle du 5 janvier 1918) et s'ils prennent le chemin le

(1) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, p. 180, et t. II, pp. 20-21.

(2) V. Paul Fauchille, *op. cit.*, t. I, p. 237, et t. II, pp. 96 et 25.

(3) Comp. Hirst, *The american conception or the Freedom of the Sea*, Société Grotius, t. IV, p. 26. — Sanford Cole, *The highways of the Sea*, Société Grotius, t. IV, p. 15. — Hershey, *The german conception of the freedom of the seas*, A. J., 1919, p. 207. — Dupuis, *Liberté des mers*, J. I. P., t. XLVI, p. 603.

(4) V. Garner, *War zones and submarine warfare*, A. J., 1915, p. 594. — Lawrence et Malcolm Carter, *Neutrality and war zones*, Société Grotius, t. I, p. 39. — Pchédécki, *Le droit international maritime et la grande guerre*, 1916, pp. 21 et s. — Perrinjaquet, *La guerre européenne et le commerce des belligérants et des neutres*, R. D. I. P., t. XXII, p. 189. — V. encore A. J., 1915, p. 461.

plus court pour entrer dans les parages libres ; on n'employera pas non plus, avant un délai « bien suffisant », les mesures militaires prévues pour la zone interdite contre les bateaux neutres qui y sont entrés par mégarde sans avoir eu connaissance de l'extension ou sans qu'ils aient pu en avoir connaissance. — Comp. n° 1395¹⁵.

1272. — Un souverain neutre a le droit d'empêcher, même par la force, la perpétration de tout acte hostile sur son territoire maritime, ou même la simple préparation d'un pareil acte. — C'est son droit absolu ; c'est aussi son devoir de neutre. — Mais si la violation des eaux neutres a été, en fait, consommée, l'Etat neutre pourra et devra demander au belligérant, dont les agents ont méconnu sa souveraineté, un désaveu formel de l'acte illicite, et une réparation, des excuses. Le belligérant ne peut refuser cette satisfaction. — L'histoire a enregistré plusieurs exemples. — Un recours est aussi ouvert devant la Cour internationale des prises afin que réparation soit accordée à l'intérêt neutre lésé (n° 1440¹).

CHAPITRE II

LA FORCE ARMÉE DES ÉTATS BELLIGÉRANTS

1273. — Les forces maritimes des Etats belligérants se composent d'un élément matériel, c'est-à-dire de navires, et d'un élément personnel, c'est-à-dire d'individus qui sur mer participent aux actes de guerre. — Mais tout navire n'est pas une partie de la force armée de l'Etat. De même, tous ceux qui sont à bord d'un navire n'ont pas nécessairement la qualité de belligérants. — A quels navires et à quels individus faut-il reconnaître véritablement un pareil caractère ? Il y a un double intérêt à déterminer avec précision les bâtiments et les personnes qui font partie de la force armée d'un Etat belligérant. C'est aux seuls navires belligérants qu'il appartient d'employer des moyens de guerre, d'accomplir des actes d'hostilité, d'user du droit de visite et du droit de capture des bâtiments ennemis ou neutres ; ces navires sont, d'autre part, les seuls qui puissent être capturés ou détruits sans qu'une juridiction des prises doive contrôler les conditions de la saisie ou de la destruction. Le personnel belligérant a seul, de son côté, le droit de commettre des actes de violence et d'être fait prisonnier de guerre s'il est capturé. On doit, toutefois, distinguer, dans ce personnel, des combattants et des non combattants : ces derniers n'ont pas pour mission d'user des armes ; ils ne peuvent le faire qu'en cas de nécessité, dans des circonstances exceptionnelles.

SECTION I. — Les forces navales régulières de l'Etat

1273¹. — De même que les Etats ont une armée de terre régulièrement organisée, de même ils possèdent un ensemble constitué de navires destinés à combattre. Cet ensemble de navires est ce qu'on appelle la flotte de guerre. Celle-ci fait incontestablement partie de la force armée des Etats. Elle comprend des bâtiments de nature très diverse, se distinguant les uns des autres par leur construction, leur tonnage, leur armement, leurs moyens de défense et d'attaque, leur caractère, leur destination. Il y a des vaisseaux cuirassés, des croiseurs, des canonnières, des torpilleurs, des contre-torpilleurs, des sous-marins, etc. Tous ces bâtiments, à quelque catégorie qu'ils appartiennent, sont des combattants de la guerre maritime. A cet égard, il n'y a pas non plus à distinguer parmi eux ceux qui se trouvaient dès le temps de paix en position d'activité, ceux qui ne sont entrés en fonctions qu'à l'ouverture des hostilités, ceux qui ont été construits et mis en service au cours même de la guerre : comme l'armée de terre,

l'armée de mer comprend des forces actives et des forces de réserve ; les unes et les autres font partie de la puissance militaire des Etats.

1273². — Ce qui caractérise la flotte de guerre d'un Etat, c'est que les bâtiments qui appartiennent à l'Etat sont sous le commandement d'un officier de la marine militaire, sont autorisés à porter le pavillon et la flamme militaires, ont à leur bord un équipage militaire. Le commandement d'un chef militaire et l'existence d'un équipage militaire sont la garantie que le navire s'inspirera dans ses opérations des règles du droit de la guerre et de l'honneur militaire et se soumettra étroitement aux directions qui lui seront ainsi données. Le port du pavillon et de la flamme militaires est une mesure de publicité qui manifeste immédiatement le caractère militaire du bâtiment.

1273³. — Pour qu'un navire, qui remplit ces conditions, constitue un bâtiment de guerre, faut-il nécessairement qu'il soit destiné à un service de combat ? Cette exigence n'est pas nécessaire. On doit considérer comme faisant partie de la force armée d'un Etat, au même titre que les vaisseaux de combat, les navires destinés à un service de transport, par exemple ceux qu'un Etat emploie au transport de marins ou de troupes militaires, de munitions de guerre, combustibles, vivres, eau ou toute espèce de munitions navales ou qui sont chargés du port de dépêches ou de la transmission d'informations. Pourquoi exclure du matériel de la force belligérante les navires affectés simplement à des transports s'ils présentent tous des garanties exigées des navires de combat : le service de l'intendance n'est-il pas, dans la guerre sur terre, une partie de la force armée ?

1273⁴. — L'affectation à un service militaire est-il même indispensable pour qu'un navire commandé par un chef militaire, monté par un équipage militaire et portant le pavillon et la flamme militaires, puisse être considéré comme faisant partie de la force armée d'un Etat ? L'article 2 du Manuel d'Oxford de 1913 a fait abstraction de cette condition. Il a voulu sans doute indiquer par là que la force armée d'un Etat ne doit pas être limitée aux seuls bâtiments de combat (1). On doit toutefois observer qu'en réalité le « service militaire » comprend tout service quelconque ayant un intérêt militaire, donc le service de transport aussi bien que le service de combat. S'il fallait attribuer une signification générale à l'omission de la condition indiquée, il en résulterait que, d'après l'Institut, un vaisseau-école des élèves pilotes ou des navires employés à un service de la police des douanes, du pilotage ou des phares devraient constituer des bâtiments de la force armée d'un belligérant, s'ils en ont l'aspect extérieur.

1273⁵. — On ne saurait, au contraire, regarder comme tels des navires qui n'ont ni chef, ni équipage, ni insignes militaires, quoi qu'ils soient appelés à un service d'ordre militaire. Et il en doit être

(1) V. Rapport de M. Paul Fauchille à l'Institut de droit international, Annuaire de l'Institut, t. XXVI, p. 200.

ainsi, que ces navires appartiennent à des particuliers ou à l'Etat lui-même. Ces navires ne sont pas des navires belligérants aptes à commettre des hostilités ; ils sont simplement des navires ennemis susceptibles de capture (V. n° 1395¹⁷). Les signes extérieurs de la puissance militaire : telle est en définitive l'unique exigence pour qu'un bâtiment fasse partie de la force armée d'un Etat belligérant (1).

Le 28 juin 1907, à la seconde conférence de la Paix, lord Reay, au nom de la délégation britannique, demanda qu'on assimilât aux navires militaires d'une force navale les navires de commerce soit employés au service de cette flotte pour un usage quelconque, soit placés sous ses ordres, soit servant à des transports de troupes, dans tous les cas prêtant ainsi à la flotte une assistance évidemment hostile. Ces navires, qu'il appelait « vaisseaux auxiliaires », devaient constituer, selon lui, des vaisseaux de guerre. Il faut, en effet, d'après la Grande-Bretagne, reconnaître deux catégories de vaisseaux de guerre : les « vaisseaux de combat » et les « vaisseaux auxiliaires » (2). Cette proposition, qui assujettissait les navires de commerce en question au traitement des navires militaires, avait pour but d'autoriser non seulement leur capture sans aucune formalité judiciaire de prise, mais encore l'emploi de tous moyens de destruction en usage entre forces militaires. Elle était, dit le rapporteur de la conférence, M. Fromageot, contraire aux principes en vigueur, car « dans l'état actuel du droit, le navire de commerce accompagnant une flotte est simplement exposé au traitement de droit commun, c'est-à-dire la capture et la nécessité d'une décision de validation par une Cour de prises » (3). Elle fut finalement retirée par son auteur.

Quoiqu'elle n'eut pas été accueillie par la conférence de la Haye, la proposition faite en 1917 par lord Reay au nom de l'Angleterre

(1) V. Rapports de M. Paul Fauchille à l'Institut de droit international, *Annuaire de l'Institut*, t. XXV, pp. 318 et s., et t. XXVI, pp. 195 et s. — V. aussi observations de M. Renault, *Annuaire*, t. XXVI, p. 515.

(2) Cette proposition était ainsi conçue : « Il y a deux catégories de vaisseaux de guerre : A. Vaisseaux de combat. B. Vaisseaux auxiliaires. — A. Sera compris dans le terme « vaisseau de combat » tout navire battant un pavillon reconnu, armé aux frais de l'Etat pour attaquer l'ennemi et dont les officiers et l'équipage sont dûment autorisés à cet effet par le gouvernement dont ils dépendent. Il ne sera pas licite au navire de revêtir ce caractère, sauf avant son départ d'un port national, ni de s'en revêtir, sauf après être rentré dans un port national. — B. Sera compris dans le terme « vaisseau auxiliaire » tout navire marchand, soit belligérant, soit neutre, qui sera employé au transport de marins, de munitions de guerre, combustibles, vivres, eau ou toute autre espèce de munitions navales, ou qui sera destiné à l'exécution de réparations ou chargé du port de dépêches ou de la transmission d'informations, si ledit navire est obligé de se conformer aux ordres de marche à lui communiqués, soit directement, soit indirectement, par la flotte belligérante. Sera de même compris dans la définition tout navire employé au transport de troupes militaires ».

(3) Rapport de M. Fromageot, *Actes et documents de la seconde conférence de la Paix*, t. III, p. 862.

paraît avoir inspiré dans une certaine mesure l'attitude du gouvernement du Chili au cours de la guerre mondiale de 1914-1919. Ce gouvernement, à la fin de l'année 1914, déclara en effet « *navires auxiliaires* » de la flotte allemande ou de la flotte britannique, et en conséquence traita comme des navires de guerre, en les soumettant dans ses ports au séjour limité de 24 heures ou à l'internement, des navires marchands de la Compagnie allemande Kosmos (cas des navires *Santa Isabel, Rhakotis, Sais, Tannis, Negada, Amasis, Ramses, Memphis, Luxor, Göttingen, Karnak, Gotha*) et des navires de commerce britanniques (cas du *Langoe* et du *Benbrook*) qui, tout en faisant un trafic commercial sur les côtes chiliennes, prêtaient aide et appui aux vaisseaux de guerre de leur pays venus exécuter dans le Pacifique des opérations de guerre contre des navires ennemis, soit en fournissant à ces vaisseaux des vivres et du charbon, soit en leur servant de transports (1).

SECTION II. — La course maritime (2)

1273⁶. — Dans la guerre terrestre, à côté des armées régulières, il existe des *corps francs* qui sont dûment autorisés à faire la guerre.

(1) V. Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, 1915, pp. 209 et s. — Mathieu, *The neutrality of Chile during the european war*, A. J., 1920, p. 334.

(2) V. Azuni, *Système universel des armements en course et des corsaires en temps de guerre*, 1817. — De Boeck, *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi*, 1882, passim. — Boissel, *La course maritime, son influence dans les guerres, et le droit international public*, 1904. — Brongniart, *Les corsaires et la guerre maritime*, 1904. — Bourgois, *La guerre de course, la grande guerre et les torpilles*, 1886. — Caron, *La course maritime*, 1875. — Castelli, *La corsa e la proprietà privata nelle guerre del mare*, 1906. — A. Desjardins, *Le congrès de Paris et la jurisprudence internationale*, 1884. — Dislère, *Les croiseurs et la guerre de course*. — Duboc, *Le droit de visite et la guerre de course*, 1902. — Dumas, *Etude sur le jugement des prises maritimes en France jusqu'à la suppression de l'office d'amiral (1627)*, 1908. — Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, 1899, pp. 98 et s.; *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres*, 1911, pp. 103 et s. — Francisco, *El corso*, 1899. — Funck-Brentano, *La déclaration du congrès de Paris de 1856 et son application dans les temps modernes*, R. D. I. P., t. I, p. 324. — Gairal, *La course et les corsaires*, 1898. — Geffcken, *La déclaration de Paris*, R. D. I., t. XVII, p. 369. — Guihéneuc, *La marine auxiliaire, Son avenir*, 1900. — Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des nations neutres*, 1868, t. I, pp. 135 à 159; *Histoire des origines, etc.*, 1869, pp. 113 à 118, 171 à 178, 300 à 310, 434 à 443; *Questions de droit maritime international*, 1869, pp. 219 à 240. — Kaltenborn, *Geschichte der Kaperei im Seekriege*, Neue Jahrbücher, t. II, 1849. — La Mache, *La guerre de course dans le passé, dans le présent et dans l'avenir*, 1901. — Laugel, *Les corsaires confédérés*, Revue des Deux-Mondes, 1^{er} juillet 1864. — Leeder, *Die englische Kaperei*, 1882. — Leroy, *La guerre maritime; les armements en course et la juridiction des prises*, 1900. — Leslie, *Life abroad a british Privateer*,

En est-il de même dans la guerre sur mer ? La force maritime des Etats peut-elle comprendre, en dehors des vaisseaux qui constituent leur flotte de guerre, des corps de navires volontaires, qui seraient les auxiliaires de l'armée navale ? — Tous les Etats ont pendant longtemps autorisé des particuliers à armer des navires pour courir sus aux bâtiments ennemis. Ces particuliers étaient ce qu'on appelait des *corsaires* ; les navires qu'ils employaient étaient dénommés *navires corsaires*. Mais l'institution de la course maritime a été abolie dans la plupart des pays par la déclaration de Paris du 16 avril 1856. Trois Etats seulement, parmi les Etats d'Europe et d'Amérique, l'ont conservée : l'Espagne, le Mexique et les Etats-Unis d'Amérique, qui refusèrent de signer cette déclaration. Encore les deux premiers ont-ils, quelques années plus tard, en 1907, renoncé eux-mêmes à l'emploi des corsaires. Il n'y a plus actuellement, parmi les Etats européens et américains, que les Etats-Unis qui puissent faire usage de navires corsaires. Est-ce à dire cependant que la course ne saurait plus désormais être utilisée par d'autres Etats ? Pareille conclusion serait inexacte. La déclaration de Paris abolitive de la course a en effet disposé qu'« elle n'est et ne sera obligatoire qu'entre les puissances qui y ont ou qui y auront accédé ». Il en résulte ainsi que, dans toute guerre où les Etats-Unis seront parties, leur adversaire aura comme eux le droit de se servir de corsaires. Qu'on suppose un conflit avec les Etats-Unis embrassant presque tous les Etats du monde : la course pourra, malgré son abolition par la déclaration de Paris, recevoir une application générale. C'est le cas qui aurait pu se présenter au cours de la guerre mondiale de 1914-1919 : en fait, il ne paraît point que, dans cette guerre, un Etat ait eu recours à des armements corsaires. Dans ces conditions, l'histoire de la course et l'indication des règles qui la régissent présentent aujourd'hui encore un véritable intérêt.

1273⁷. — En définitive, considérée en elle-même et abstraction faite des abus qui l'ont trop souvent accompagnée, la course maritime est un mode parfaitement légitime et régulier de faire la guerre sur mer. Elle est conforme au principe qui permet au belligérant de nuire à son ennemi par tous les moyens possibles, sans recourir à des procédés

1894. — G.-F. de Martens, *Essai concernant les armemens, les prises et les reprises*, 1795. — De Mas-Latrie, *Du droit de marque et du droit de représailles*. — Nonentheull, *Essai sur la course : son histoire, sa réglementation, son abolition*, 1898. — Nys, *La guerre maritime*, 1881. — De Olivart, *Si son pitaras los corsarios con patentes de dos o mas aliados*, 1905. — Péju, *La course à Nantes aux XVII^e et XVIII^e siècles*, 1900. — Perels, *Manuel de droit maritime international*, 1884, 2^e partie, sect. 1, § 34. — Salmon, *La course depuis la déclaration de Paris*, 1901. — Somborn, *La guerre de course*, *Revue maritime*, 1899, p. 465. — X., *Le droit des neutres et le rétablissement de la course*, *France judiciaire*, 30 avril 1898. — X., *La guerre de course et la défense navale*, *Revue de Paris*, 1^{er} et 15 mai 1900. — X., *La reconnaissance des belligérants dans ses rapports avec la guerre navale*, *Revue maritime*, 1897. — V. aussi les ouvrages indiqués *infra*, en tête du chapitre IV.

qui seraient simplement cruels, ou impuissants à opérer l'affaiblissement de l'adversaire.

Bien des auteurs cependant regardent la course maritime comme une exception aux lois générales et fondamentales de la guerre ; quelques-uns même la considèrent comme un procédé atroce et subversif des lois primordiales. — Les uns et les autres se trompent ; les uns et les autres se contredisent, car ils admettent dans la guerre terrestre le concours de *corps francs* ou de *guerillas* ; les uns et les autres se sont laissé impressionner par les excès souvent commis par les corsaires contre les marines marchandes des neutres. — Mais des abus ne détruisent pas le principe. — La course maritime, organisée sous la surveillance et avec l'autorisation de l'Etat, est un moyen légitime de faire la guerre sur mer.

1273^s. — Les corsaires (*capers* en allemand, *privateers* en anglais) sont dans la réalité les délégués d'une partie du pouvoir du souverain, car ils sont autorisés et commissionnés par lui. Ils agissent sous son nom et sous son autorité. — Ils ne sont pas des citoyens, des individus privés, faisant la guerre isolément et pour leur propre compte. — Ils sont des agents du pouvoir supérieur de l'Etat, dépositaires momentanés d'une portion de sa puissance. — Ils font et doivent faire la guerre de la même manière et d'après les mêmes lois que les forces navales régulières de l'Etat.

Une différence essentielle existe cependant. — Les corsaires font leurs expéditions à leurs risques et périls ; ils ne reçoivent aucune solde ; ils ont comme rémunération de leurs fatigues, comme compensation des dangers par eux courus, le butin fait sur l'ennemi. — Cette différence est importante. — Entre le corsaire et le marin régulier, la séparation est profonde.

Comme les vaisseaux de guerre, les corsaires ont mission de porter à la marine militaire et à la marine marchande de l'ennemi tous les coups qu'autorisent les coutumes internationales : en fait, c'est de préférence aux navires de commerce ennemis qu'ils s'attaquent, car il y a ici, pour eux, moins de risques à courir et plus de gains à espérer. — Ils peuvent, d'autre part, comme les vaisseaux de guerre, pratiquer le droit de visite à l'égard des navires neutres afin de saisir ce que le droit international déclare de bonne prise. — Ils sont soumis au contrôle de la marine de guerre de l'Etat dont ils ont reçu commission, et ils peuvent être requis, le cas échéant, de justifier de leur caractère vis-à-vis des navires de guerre neutres, en exhibant cette commission (1).

1274. — Nous avons indiqué, en traitant des représailles, les *lettres de marques* délivrées à des particuliers, en temps de paix (n° 981). Ce fut le premier genre de course. — A côté s'en manifesta un autre, le seul connu de nos jours, la course en temps de guerre.

(1) Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, p. 104.

Au moyen âge, les Etats belligérants appelaient tous leurs sujets à prendre part aux hostilités, aussi bien sur mer que sur terre. — Tous les propriétaires de navires, par le seul fait de l'ouverture des hostilités, étaient autorisés à *courir sus à l'ennemi*, sans permission spéciale. — Mais, comme pour les représailles, quand les Etats européens se constituèrent avec un pouvoir central plus énergique, les souverains exigèrent que ceux de leurs sujets qui voudraient prendre part aux hostilités leur en fissent la déclaration et ne pussent mettre à la voile qu'après avoir obtenu une autorisation spéciale. — Tout individu qui, sans cette autorisation, se livrait à la course était assimilé à un pirate, et, comme tel, puni de mort.

1275. — Les lois de Pise (1298), de Gênes (1313 et 1316), les *recès* de la Ligue Hanséatique (8 octobre 1362, 19 novembre 1363, 1^{er} janvier 1364) imposèrent aux armateurs en course l'obligation de fournir une *caution*, répondant des dommages qu'ils pourraient causer aux marchands nationaux, ou étrangers non ennemis. — Pareille obligation est mentionnée dans les traités conclus en 1495 entre Henri VII d'Angleterre et le duc de Bourgogne (art. 17), et en 1497 entre le même Henri VII et Charles VIII, roi de France (art. 7).

L'ordonnance de Charles V, du 13 décembre 1373, fut, en France, le premier règlement sur la matière de la course.

1276. — Un acte du Parlement anglais de 1414 exigea que les prises faites par les corsaires fussent déclarées aux *conservateurs de la paix*, avant que les capteurs en fussent considérés comme propriétaires. — Cette déclaration des prises à un tribunal spécial fut l'origine de la règle, qui existe aujourd'hui dans tous les Etats, de soumettre les prises à un jugement préalable.

1277. — Aux xvi^e et xvii^e siècles, la course maritime prit une très grande extension. — La guerre, soutenue par les Provinces-Unies contre l'Espagne, pour assurer leur indépendance, contribua considérablement aux progrès de la course. Les Provinces-Unies entreprirent de ruiner par leurs corsaires le commerce alors si florissant de l'Espagne. — Nombre d'aventuriers accoururent de tous côtés. L'appât du gain fut leur mobile. Ils ne se bornèrent pas à poursuivre les galions espagnols. Ils attaquèrent aussi les navires des autres nations.

Dès 1560, les *gueux de la mer* portèrent la dévastation sur tous les océans. Nombre d'entre eux furent pendus comme pirates par l'Espagne et par les neutres qu'ils voulaient piller. — L'Espagne, dont le commerce était grièvement atteint, délivra aussi un grand nombre de lettres de marque.

L'Angleterre encouragea la course contre l'Espagne, lorsqu'elle fut en guerre avec cette puissance.

1278. — Tous les traités sont unanimes dans les conditions imposées à la légitimité de la course. — 1^o Le corsaire doit être muni de l'autorisation expresse de son gouvernement. Cette autorisation est le seul acte par lequel puisse lui être *délégué* le droit souverain de commettre

légalement des actes d'hostilité : c'est la *lettre de marque*. — 2^o Avant d'obtenir cette délégation, le futur corsaire doit fournir une caution, dont la quotité varie suivant les traités. Elle est destinée à indemniser les navigateurs neutres, qui pourraient être victimes des abus commis par des hommes guidés par le seul appât du gain. — 3^o Les prises doivent être soumises à l'appréciation d'un tribunal spécial. Jusqu'à la décision du tribunal, défense de rien prendre, ni rien détourner des choses à bord du navire capturé. Le capteur ne devient propriétaire de la prise qu'*après* la sentence, qui a rendu la prise valable. — Les équipages des navires saisis doivent être respectés (1).

1279. — Les principales nations maritimes publièrent des lois intérieures pour régler la course. — En France, l'ordonnance de 1584 exigea l'autorisation du souverain, imposa la dation d'une caution et le jugement de la prise. — L'ordonnance de la marine de 1681 contient toutes les règles avec des détails pleins de sagesse. — La Hollande en 1597, 1622, 1705, l'Espagne en 1621 rendirent des ordonnances semblables. L'Angleterre fut tardive à légiférer sur ce point ; elle ne le fit qu'en 1707, et le Danemark en 1710. — Toutes ces législations imposent les trois conditions indiquées ci-dessus. Quelques-unes enjoignent aux corsaires d'avoir un pavillon spécial (Instruct. anglaises du 30 novembre 1739).

1280. — Les prescriptions de ces ordonnances étaient sages ; obéies, elles eussent empêché les abus et les crimes qui ont justement donné à la course une si détestable réputation. — Mais, dans les traités, on avait, indirectement et implicitement au moins, autorisé les corsaires à surveiller le commerce des neutres, à faire la police de la navigation des nations amies. De là vint tout le mal.

Les belligérants s'attribuèrent un droit de juridiction absolu sur tous les peuples navigateurs. Ils publièrent des ordonnances, des règlements tendant à un but unique, la ruine de la navigation de tous les autres peuples, neutres ou ennemis. — Ils prétendirent que ces règlements étaient obligatoires pour toutes les nations. — Ils arrêtaient et confisquèrent tous les vaisseaux, qui ne se conformèrent pas à leurs illégitimes prescriptions.

On arriva ainsi à rétribuer les armateurs avec les prises faites sur les neutres, et en même temps à ruiner les marines commerciales des États restés étrangers à la guerre. Du reste cette ruine des amis ne satisfaisait-elle pas la jalousie commerciale, qui se retrouve dans toutes les luttes longues et acharnées, qui mirent aux prises l'Angleterre, l'Espagne, la Hollande et la France ? — Les prétextes pouvaient varier : le but était toujours le même. — Bien mieux, l'hypocrisie s'en mêla. Ce fut pour sauver la religion protestante menacée, qu'en 1689 (quarante ans après la paix de Westphalie !) l'Angleterre et la

(1) Traités entre Angleterre et France, 29 mars 1632 ; entre France et Hollande, 1646.

Hollande déclarèrent de bonne prise tout navire saisi, même à la haute mer, faisant voile pour les côtes de France, ou sortant des ports des Etats du Roi très chrétien (1).

1281. — Pendant la guerre, les neutres sont naturellement appelés à faire les expéditions commerciales que les belligérants sont forcés d'abandonner : de là, sans violation d'aucun des devoirs de la neutralité, une source de prospérité et de richesse, dont les belligérants sont jaloux ; prospérité, contre laquelle ils auront à lutter après le rétablissement de la paix. Des relations se seront établies pendant la guerre : il sera malaisé de les supplanter, une fois la paix faite.

« Plus le commerce fut étendu, plus il semblait important que celui des nations amies ne pût, sous l'ombre de la neutralité, servir à renforcer l'ennemi, ni même acquérir, durant le cours de la guerre, une prépondérance capable de l'emporter encore après le rétablissement de la paix... En énonçant ce dernier motif, je suis fort éloigné de le justifier, mais comment se méprendre sur son existence et sur les suites qu'il produit ? » (2) — Steck (*Essais*, p. 112) dit : « J'aurai plusieurs fois occasion de signaler les effets de cette basse jalousie, qui, d'ailleurs, a été hautement avouée, en plein parlement britannique, par un ministre que l'Angleterre compte au nombre de ses plus grands hommes d'Etat ».

Une marine ruinée ou affaiblie se renouvelle très difficilement et toujours très lentement. Il faut donc ruiner la marine des neutres. Les corsaires sont excellemment propres à faire cette guerre de jalousie. — Dans les xvii^e et xviii^e siècles, toutes les guerres furent entachées de ce caractère mercantile. La course s'efforça de détruire la navigation neutre. Elle revêtit le caractère d'une piraterie organisée. Ce caractère, elle le conservera jusqu'au moment de son abolition.

1282. — Au xviii^e siècle, le désir immodéré de nuire à leur ennemi pousse les belligérants à multiplier le plus possible les corsaires. On va jusqu'à accorder des lettres de marque à des étrangers, montant des navires étrangers. — En fait, ces étrangers, habillés corsaires, n'ont d'autre but que le lucre. Ni justice, ni modération à attendre d'eux.

Aussi plusieurs Etats ont inséré dans leurs traités une clause spéciale, défendant aux sujets de celle des deux parties qui resterait pacifique, pendant que l'autre serait en guerre, d'accepter des commissions de corsaire des mains de l'autre belligérant. Le sujet coupable d'infraction, tombé au pouvoir du belligérant offensé, sera traité comme pirate, sera puni de mort. Ces traités sont assez nombreux (3) pour que l'on

(1) Hautefeuille, *Histoire des origines, progrès, etc.* pp. 171 à 178., — V. le préambule de la convention anglo-hollandaise du 12 août 1689, Dumont, t. VII, partie 2, p. 238.

(2) G.-F. de Martens, *Essai concernant les armateurs*, ch. I, § 6.

(3) V. notamment conventions franco-américaine de 1778, art. 21 ; franco-anglaise de 1786, art. 3 ; anglo-américaine de 1795, art. 21. — Des traités ana-

considère la clause comme faisant partie du droit international maritime.

Les lois intérieures ont secondé le droit conventionnel sur ce point.

— La France a toujours défendu à ses sujets, sous des peines très graves, d'accepter des commissions de corsaire des princes étrangers.

— L'ordonnance de 1681 déclarait le coupable passible de la peine de mort comme les pirates. L'arrêté du 2 prairial an XI a renouvelé la défense (1). — Toutes les nations maritimes, sauf l'Angleterre, ont suivi l'exemple de la France (2).

1283. — Un corsaire pouvait-il recevoir une double commission, des lettres de marque de deux États différents ? La réponse doit être négative. « L'armateur qui obtient des lettres de marque d'une des puissances belligérantes s'oblige par là d'épouser son parti et s'assujettit à ses lois et à sa juridiction ; il serait impossible de bien servir à la fois deux princes dans un point à l'égard duquel leurs intérêts sont opposés ». La pratique générale est en ce sens. On admet même qu'or ne doit pas accepter des lettres de marque délivrées par plusieurs gouvernements alliés (3).

1284. — Nulle matière n'a donné lieu à un aussi grand nombre de lois, d'ordonnances, de règlements, que la course maritime. — Mais toute cette réglementation est faite, non dans l'intérêt des capturés, ennemis ou neutres, mais uniquement pour sauvegarder les intérêts des armateurs, des bailleurs de fonds, des commanditaires, comme la défense de couler les navires pris, de relâcher tous les prisonniers, de détruire les papiers de bord : défenses faites sous des peines très graves. La sévérité des lois prouve combien était souvent répréhensible, criminelle même, la conduite des corsaires (V. le décret du 2 prairial an XI, 22 mai 1803, l'un des plus humains).

1285. — Parmi les tentatives d'abolition de la course, signalons le traité conclu, le 26 novembre 1675, entre la Suède et les Provinces-Unies. Les deux contractants s'intendaient de délivrer des lettres de marque au cas où la guerre éclaterait entre eux. La Suède n'exécuta pas sa promesse. Le traité prusso-américain du 10 septembre 1785 porta de même qu'en cas de guerre les deux puissances s'engagent à n'accorder aucune commission à des vaisseaux armés en course. Pendant la guerre entre la Russie et la Turquie de 1767 à 1774 on renonça au droit de délivrer des lettres de marque.

A l'Assemblée législative de France, le député Kersaint, le 29 mai

logues ont été passés aussi au XIX^e siècle entre la France et les pays de l'Amérique espagnole (Ortolan, *op. cit.*, t. I, pp. 215-216).

(1) Comp. aussi, pour le XIX^e siècle, la loi française du 10 avril 1825, art. 3. Cette loi réserve le cas où le Français aurait été autorisé par son gouvernement à se faire commissionner par l'étranger.

(2) Travers-Lewis, *Le droit des gens*, t. II, ch. X, n^o 203 et s.

(3) V. G.-F. de Martens, *op. cit.*, ch. V, § 14. — C'est aussi l'opinion des auteurs modernes : Hautefeuille, Massé, Kent, Perels, Phillimore.

1792, proposa la suppression des corsaires et celle du droit de prise exercé par la marine militaire. Après une longue discussion, l'Assemblée adopta une résolution, invitant le pouvoir exécutif à négocier avec les puissances étrangères l'abolition des armements en course. — Seules, Hambourg et les Villes Hanséatiques adhèrent à la proposition. Un décret de la Convention nationale abolit la course en faveur de ces villes, le 29 mars 1793. — Mais un arrêté du 7 janvier 1793 déclara que la course n'était interdite par aucune loi envers les sujets des autres puissances.

1286. — La course a eu son plus grand éclat dans les deux guerres maritimes terminées par la paix de Ryswick (1697) et par celle d'Utrecht (1713). — Durant la première, les corsaires français prirent 4,200 bâtiments anglais évalués avec leurs cargaisons à 750 millions de livres tournois. — Du 1^{er} février 1793 au 30 fructidor an VI, les corsaires français prirent aux Anglais 2,226 navires.

1287. — Le XIX^e siècle devait voir s'accomplir une remarquable évolution du droit international en matière de course maritime.

1287¹. — En 1823, lors de l'expédition d'Espagne, le gouvernement français fit connaître aux puissances maritimes sa volonté de ne pas autoriser l'armement en course ; le gouvernement constitutionnel espagnol, réfugié à Cadix, délivra toutefois des lettres de marque. — Le 28 juillet 1823, le gouvernement des Etats-Unis envoya à ses représentants un projet de convention « pour l'abolition de la guerre privée sur mer » : il s'agissait à la fois de supprimer la course et de proclamer l'inviolabilité de la propriété privée. — En 1826, le congrès de Panama se prononça pour l'abolition des armements en course. — La France, en 1838, dans sa guerre contre le Mexique, et les Etats-Unis en 1847, dans leur guerre contre le Mexique, déclarèrent ne pas admettre que les neutres prissent des lettres de marque de leur adversaire.

1287². — En 1854, au moment où l'Angleterre et la France déclaraient la guerre à la Russie (n^o 121), ces deux puissances renoncèrent à l'usage de la course. — Cette mesure ne pouvait leur nuire. — Les marines des deux peuples réunies ont bloqué réellement et efficacement tous les ports de leur adversaire dans la mer Noire ou dans la Baltique, empêché toute navigation russe et toute communication neutre avec les côtes de la Russie. Le système était, dans le cas donné, très efficace, et les corsaires, s'il y en eût, n'auraient pas recueilli un riche butin : l'opération pécuniaire aurait été pour eux désastreuse. — Néanmoins, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, le Brésil, la Suède et Norvège, le Danemark crurent prudent de déclarer que les navires des corsaires ne seraient pas admis dans leurs ports, et que la course serait punie comme piraterie.

Mais la renonciation de l'Angleterre et de la France, en elle-même temporaire et spéciale, ne fut qu'un prélude. — Le traité du 30 mars 1856 mit fin à la guerre. — Quelques jours après, le 16 avril 1856, une déclaration était annexée au traité, consentie par toutes les puis-

sances représentées au Congrès de Paris : elle proclamait l'abolition de la course (art. 1^{er}) et invitait tous les autres Etats à adhérer à ses dispositions.

1288. — La déclaration du 16 avril 1856 a été portée à la connaissance de toutes les nations maritimes. Toutes ont été invitées à se joindre aux puissances signataires, pour reconnaître et adopter les principes qui y sont énoncés. — Trente-quatre Etats, et le Japon en 1886, donnent leur adhésion à la déclaration d'avril 1856:

Seuls, parmi les Etats d'Europe et d'Amérique, l'Espagne, le Mexique et les Etats-Unis la refusent. L'Espagne et le Mexique allèguent la faiblesse relative de leur marine militaire. — Les Etats-Unis ont une marine marchande qui est la seconde du monde ; mais leur marine militaire est loin d'être développée en proportion.

1289. — Dans une dépêche du 28 juillet 1856, M. Marcy, secrétaire d'Etat, faisait connaître les motifs du refus des Etats-Unis. — Le principal est tiré du défaut d'équilibre entre les forces navales des divers Etats. — Il n'y a pas lieu de s'étonner que les nations puissantes soient disposées à renoncer à la course à l'égard des Etats faibles, qui abandonneraient de leur côté l'emploi du moyen le plus efficace de défendre leurs droits maritimes. — La nation, qui aurait conquis une force navale décidée, exercerait sur l'Océan une domination incontestable, qu'elle soutiendrait et conserverait plus sûrement, grâce à l'abolition de la course. — Les Etats-Unis, à cause même de leur constitution républicaine, ne peuvent entretenir ni grandes armées permanentes, ni nombreuses flottes, qui, outre les immenses dépenses qu'elles entraînent, sont toujours un péril pour la liberté.

Renoncer à la faculté d'armer des corsaires aurait pour les Etats-Unis les plus funestes conséquences. Il n'est pas possible qu'ils abandonnent une arme aussi importante, alors que leur ennemi pourrait, avec la moitié de ses flottes, bloquer tous les ports américains et employer l'autre moitié à enlever tous les navires sur l'Océan, tandis que les corsaires américains le forceraient à éparpiller ses forces pour protéger son commerce sur toutes les mers du globe et rendront ainsi la lutte plus égale. — Tandis que les propriétés privées doivent demeurer exposées à être capturées par les vaisseaux d'une flotte militaire, pourquoi en serait-il autrement des corsaires, qui constituent évidemment une partie de la force publique de la nation, qui les a munis de lettres de marque.

Et le secrétaire d'Etat de l'Union concluait, en proposant d'ajouter à la déclaration un alinéa, portant que la propriété privée des sujets de l'une et de l'autre des puissances belligérantes ne sera pas sujette à capture par les navires de l'autre belligérant, sauf en cas de contrebande de guerre. — Au moyen de cet amendement, les Etats-Unis se déclaraient prêts à accepter tous les principes renfermés dans la déclaration du 16 avril. — Cette note souleva de vifs débats au sein du Parlement anglais et dans la presse d'Angleterre.

1289¹. — La déclaration de Paris engage les signataires et les adhérents, seulement entre eux, à l'égard les uns des autres, mais non vis-à-vis des Etats non adhérents. Donc, lorsque de deux pays en guerre, l'un a adhéré et l'autre n'a pas accédé à l'abolition de la course, le premier pourra, comme le second, user de l'action des corsaires contre son adversaire, et aussi vis-à-vis des neutres sans distinction. Il est inadmissible que, par le fait de son adhésion à la déclaration de 1856, un Etat puisse se trouver placé sur un pied d'infériorité par rapport à son ennemi (n^o 1273⁶) (1). Le terme déclaration ne doit pas induire en erreur. Il y a sous cette dénomination un véritable traité, une convention synallagmatique, engendrant obligations seulement réciproques (2). — Quelques personnes ont adopté cependant une solution différente. Travers-Twiss (*Le droit des gens*, t. II, p. 414, et *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1882-1883, p. 131) a prétendu que dans un cas semblable il faut séparer les rapports des belligérants entre eux de leurs rapports avec les neutres : l'un contre l'autre, les deux adversaires peuvent faire emploi des corsaires ; mais, vis-à-vis des neutres, si l'Etat étranger à la déclaration est entièrement libre dans sa conduite, l'Etat qui y a adhéré doit faire respecter par ses corsaires les bateaux neutres portant pavillon d'un pays signataire (3). Bluntschli (*Le droit int. cod.*, art. 670) considère l'abolition de la course comme une loi absolue s'imposant sans réserve à tous les Etats.

On peut imaginer une situation toute spéciale, celle d'une guerre entre un Etat signataire de la déclaration de 1856 et deux Etats alliés dont un seul a signé la déclaration. En pareil cas, l'Etat signataire pourra-t-il armer en course ? Il semble que lui défendre ce droit serait ici encore le placer dans un état d'infériorité vis-à-vis de ses adversaires. La déclaration de Saint-Pétersbourg sur l'emploi des projectiles explosifs a prévu une situation analogue et elle l'a résolue en ce sens : elle dit que si un Etat signataire est en guerre contre deux Etats dont l'un seulement est signataire, il a sa liberté d'action.

1290. — La campagne d'Italie de 1859 ne vit pas délivrer des lettres de marque ; les trois Etats qui y prirent part étaient signataires de la déclaration du 16 avril 1856.

1291. — La guerre de Sécession, qui déchira l'Union américaine (1861-1865), réveilla les difficultés relatives à la course. — Le président des Etats confédérés, Jefferson Davis, dans un message adressé au Congrès de Montgomery, le 26 avril 1861, déclara que, faute de vaisseaux de guerre, il était indispensable d'autoriser les armements en course.

(1) Arthur Desjardins, *Le congrès de Paris et la jurisprudence internationale*, p. 16 ; Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, 2^e édit., p. 56.

(2) Geffcken, *La déclaration de Paris*, R. D. I., t. XVII, p. 369.

(3) V. aussi Dupuis, *op. cit.*, p. 106.

Le gouvernement de Washington adopta une autre ligne de conduite. Il voulut réparer la faute qu'il avait commise en 1856, en formulant des exigences plus étendues que celles sur lesquelles les puissances signataires étaient parvenues à se mettre d'accord. Le secrétaire d'Etat, M. Seward, notifia à tous les gouvernements étrangers que le Président Lincoln offrait de signer, dans un *bref délai*, un traité consacrant l'adhésion des Etats-Unis aux autres principes énoncés dans l'acte du 16 avril 1856.

Les Etats-Unis du Nord s'apercevaient que seuls ils possédaient une marine militaire, sinon formidable par le nombre de ses vaisseaux, du moins très forte par leur qualité, et que, si la course était interdite, les Etats confédérés ne pourraient causer aucun mal à leur marine commerciale, tandis qu'eux-mêmes pourraient anéantir la flotte commerciale des confédérés. — Quant aux grands principes d'humanité, de respect de la propriété privée, etc., ils étaient réservés pour une meilleure occasion (1). — En considérant, comme le voulait le Président Lincoln dans toutes ses proclamations, les citoyens des Etats confédérés comme de *simples rebelles*, en adhérant promptement à la déclaration de Paris, on espérait leur enlever le droit d'armer en course légitimement et faire considérer et traiter, par les autres Etats, leurs corsaires comme de véritables pirates, tout en leur refusant soi-même le traitement des prisonniers de guerre.

Le calcul était à la fois malhonnête et maladroit. Il supposait une forte dose de naïveté chez les gouvernements de France et d'Angleterre.

1292. — Les cabinets de Paris et de Londres virent le piège et devinèrent l'arrière-pensée qui inspirait le gouvernement de la Maison-Blanche. — Ils ne refusèrent pas d'entrer en négociations : mais ils voulurent prévenir les difficultés, que dans les circonstances présentes le traité proposé pouvait susciter. — Le cabinet de Londres adressa, le 28 août 1861, au ministre américain, M. Adams, une longue note, disant que l'Angleterre, ayant déjà reconnu aux confédérés du Sud le caractère de belligérants, leur avait implicitement réservé le droit d'armer en course ; que la convention proposée devrait donc être libellée dans le sens indiqué ; sinon le gouvernement de la Reine se mettrait en contradiction avec ses propres actes. — Le gouvernement français faisait une déclaration analogue au ministre des Etats-Unis à Paris. L'adhésion proposée ne pouvait changer la condition d'un conflit déjà engagé.

1293. — Le piège éventé, M. Seward refusa de souscrire aux réserves exigées tant à Paris qu'à Londres ; les négociations furent arrêtées. — La course était pour les Etats-Unis du Nord et pour les Etats confédérés du Sud un moyen licite de guerre. — L'Angleterre le reconnut, non seulement dans de nombreuses discussions parlementaires, mais

(1) V la remarque de Geffcken rapportée n° 505

encore dans la proclamation officielle du 15 mai 1861. Cet acte défendait formellement aux sujets anglais de prendre du service à bord des corsaires américains du Nord ou du Sud et rappelait les peines édictées par les lois anglaises contre ceux qui enfreindraient cette défense. — La déclaration de la France du 11 juin 1861 ne fut pas moins explicite.

Les corsaires sudistes infligèrent des pertes cruelles à la marine commerciale des Etats du Nord. Les ravages accomplis par l'*Alabama*, la *Georgia*, etc., sont célèbres : plus de 200 navires furent détruits. Les Américains du Nord vendirent, pour les rendre neutres, plus de 800 de leurs navires à des étrangers, notamment à des Anglais (1).

1294. — Lors de la guerre franco-allemande, un décret du roi de Prusse, du 24 juillet 1870 (2), ordonna la création d'une marine volontaire. Par ce décret, il était fait appel aux particuliers pour se mettre, eux et leurs navires, à la disposition du gouvernement. Le but à atteindre, le but apparent du moins, consistait à attaquer et à détruire les navires de guerre français, et, pour prix de ce service, il devait être accordé des primes plus ou moins fortes, variant de 10,000 à 50,000 thalers, suivant la force et le rang du bâtiment. — Le gouvernement de la Défense nationale vit, dans le décret prussien, une tentative de rétablissement de la course et une violation indirecte de l'article 1^{er} de la déclaration de Paris. — Il appela l'attention du gouvernement de l'Angleterre sur ce point. Les conseillers juristes de la Couronne furent consultés et le comte Granville répondit que la création de cette marine volontaire ne paraissait pas au gouvernement de la Reine être contraire à la déclaration de Paris.

1295. — On peut penser, avec Calvo, que les conseillers anglais se sont trompés. Cet auteur a énergiquement soutenu que l'institution prévue par le décret prussien du 24 juillet 1870, qui du reste ne fut pas mis à exécution, présentait tous les caractères constitutifs des anciens armements en course. — 1^o Navires *privés*, qualifiés de *navires frétés*, dont la propriété n'était pas transférée à l'Etat, mais restait au contraire aux armateurs. — 2^o Prime acquise à l'équipage capteur. — 3^o Officiers et équipages engagés par les soins des armateurs : il est vrai qu'ils recevaient brevet et uniforme, mais ils n'appartenaient pas à la marine fédérale, puisqu'on leur *ouvrait seulement la perspective* d'y entrer en cas de services exceptionnels. — 4^o Equipages des armateurs pas soumis à d'autres règles que celles édictées pour le recrutement des navires de commerce, par suite possibilité que les équipages et les officiers fussent en majorité des étrangers. — La conclusion de Calvo est que les navires, armés dans les conditions

(1) Lawrence-Wheaton, *Commentaires*, t. II, ch. II, pp. 146 et s. — Calvo, *op. cit.*, t. IV, §§ 2391 et 2393 ; t. V, §§ 2545 à 2549. — De Boeck, *op. cit.*, n^{os} 114 à 119.

(2) V. le texte de ce décret dans Perels, *op. cit.*, p. 194, note 2.

de l'ordonnance du 24 juillet, auraient dû être considérés comme de véritables corsaires, avec cette aggravation qu'on ne leur avait imposé aucune des garanties que tous les Etats admettant la course exigeaient de leurs corsaires, notamment le cautionnement et la durée limitée des lettres de marque (1). — De Boeck (*op. cit.*, n° 135), Geffcken sur Heffter (*op. cit.*, § 124, a, note 7) sont d'un avis contraire.

1296. — Le 25 juillet 1870, le gouvernement français déclara qu'il se conformerait exactement à la déclaration du 16 avril 1856. C'était, à la fois, renoncer à l'emploi des corsaires, mais réserver le droit de capture à sa marine militaire (Instruct. franç. du 25 juillet 1870).

Au début de la guerre engagée en 1877 par la Russie contre la Turquie, le Journal de Saint-Pétersbourg du 14/26 mai contient la déclaration suivante : « Conformément à la déclaration de 1856, la course est considérée comme abolie et la délivrance de lettres de marque est interdite ».

Lois de la guerre qui éclata en 1879, entre le Chili d'une part et d'autre part le Pérou et la Bolivie, ces deux derniers Etats, bien que le Pérou eût adhéré à la déclaration de Paris, délivrèrent des lettres de marque contre le Chili.

Lors de la guerre gréco-turque de 1897, il ne semble pas que l'un ou l'autre des belligérants ait délivré des lettres de marque. La Turquie comme la Grèce avaient, d'ailleurs, adhéré à la déclaration de 1856. La Grèce, par une note du 21 avril 1897, a même déclaré expressément qu'elle appliquerait la déclaration de Paris (2).

Les Etats-Unis, lors de leur guerre avec l'Espagne en 1898, déclarèrent, bien que non signataires de la déclaration de Paris, qu'ils n'accorderaient pas de lettres de marque (notification du 23 avril 1898 et proclamation du Président Mac-Kinley du 26 avril 1898). L'Espagne, également non signataire de la déclaration de Paris, fut moins explicite : par décret du 24 avril 1898, elle déclara, « maintenant son droit de concéder des patentes de course, organiser pour le moment avec des navires de la marine marchande des croiseurs auxiliaires de la marine militaire qui coopéreront avec celle-ci aux nécessités de la campagne et seront placés sous la juridiction de la marine de guerre » (art. 4 et aussi art. 5) (3). En fait, il ne fut pas usé de la course pendant la guerre.

Lors de la guerre Sud-africaine, il n'y eut pas d'armements en course : le Transvaal, qui n'avait pas adhéré à la déclaration de 1856, n'était pas un pays maritime. Il fut un moment question dans la presse que des volontaires appartenant à des pays neutres organiseraient contre l'Angleterre, et dans l'intérêt du Transvaal, une guerre

(1) Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2394.

(2) V. Politis, R. D. I. P., t. IV, p. 695.

(3) V. Le Fur, R. D. I. P., t. V, pp 755 et s.

de course. Cette idée, qui pouvait soulever certaines objections juridiques, ne fut pas mise à exécution (1).

Il n'y a pas eu davantage, à proprement parler, de corsaires pendant la guerre de 1904-1905 entre la Russie et le Japon, pays tous deux obligés par la déclaration de Paris (2).

1297. — En 1907, à une séance de la seconde conférence de la Paix, l'Espagne et le Mexique ont déclaré accepter le principe de l'abolition de la course : l'Espagne, le 18 janvier 1908, et le Mexique, le 13 février 1909, ont notifié au gouvernement français leur accession à la déclaration de Paris (3). Il n'y a donc plus désormais, parmi les Etats européens et américains, que les Etats-Unis qui n'aient pas adhéré sur ce point à la déclaration du 16 avril 1856.

1298. — Quoique les Etats-Unis eussent été partie à la guerre mondiale de 1914-1919 et qu'ainsi les autres Etats belligérants eussent été en droit de délivrer des lettres de marque (n° 1289⁴), aucun des pays en conflit ne paraît avoir recouru dans cette guerre à des armements en course (n° 1273⁶).

1298¹. — L'Institut de droit international a proclamé à trois reprises l'interdiction de la course maritime : en 1877 dans ses règles sur le traitement de la propriété privée dans la guerre maritime (art. 4), en 1883-1887 dans son règlement international des prises maritimes (art. 2 et 3), en 1913 dans son Manuel d'Oxford (art. 12). Mais le règlement de 1883-1887 dispose dans son article 3 que « l'armement en course demeure permis à titre de rétorsion contre les belligérants qui ne respectent pas le principe de l'article 2 ». — Ni les conférences de la Paix de 1899 et de 1907, ni la conférence navale de Londres de 1909 n'ont touché à la question de la course.

1299. — Malgré la déclaration de Paris et les résolutions de l'Institut de droit international, beaucoup de bons esprits se sont demandés si, dans le cas d'une grande guerre maritime, on ne verrait pas la course réapparaître, si on ne se trouverait pas en présence d'une de ces nécessités vitales, tellement impérieuses qu'elles entraînent la violation des promesses les plus solennelles ?

En 1860, se produisit au sein de l'Académie des sciences morales et politiques une discussion remarquable sur la course maritime, qui se renouvela encore en 1866 (4). — Charles Giraud s'y fit l'éloquent défenseur de la course et regretta que la France eût renoncé à s'en servir. « Il me semble, dit-il, qu'en souscrivant l'abolition de la course maritime, la France a joué un jeu de dupe. La course a été pendant deux siècles l'auxiliaire le plus actif de notre marine nationale et de

(1) V. Despagnet, R. D. I. P., t. IX, p. 142.

(2) V. Rey, R. D. I. P., t. XVI, p. 505.

(3) V. le texte des actes d'accession, R. D. I. P., t. XV, Documents, p. 4, et t. XVI, Documents, p. 31.

(4) *Académie des sciences morales et politiques, Comptes rendus*, 1860, p. 426 ; 1861, p. 125 ; 1867, p. 197.

notre puissance navale. L'Angleterre avait tout intérêt à proposer son abolition ; la course est au contraire pour nous un *moyen décisif de défense sur mer*, etc. ».

1299¹. — La course est en elle-même un moyen légitime de faire la guerre. Son emploi est indispensable aux Etats, qui possèdent à la fois une marine marchande considérable et une flotte de guerre restreinte. Ils peuvent, en armant des corsaires, lutter contre leurs adversaires et leur rendre une partie, quelquefois au delà, du mal qui leur est occasionné. — En cas de guerre entre deux Etats, qui ont renoncé à la course, la marine marchande du plus faible se trouve sans compensation à la merci de la marine de guerre du plus fort.

« La course, dit Hautefeuille, est même sinon l'unique, du moins un des plus puissants moyens de compenser l'immense disproportion des forces qui existent entre l'Angleterre et les autres puissances maritimes, de suppléer à l'absence d'équilibre sur l'Océan. Débarrassée de la crainte des corsaires, la Grande-Bretagne est maîtresse absolue des mers ; avec une partie de ses flottes, elle bloquera les ports de son ennemi, tandis que l'autre sera employée à ruiner tous les établissements coloniaux, à s'emparer de tous les navires de son adversaire. La nécessité de protéger sa marine marchande contre les corsaires la contraint à diviser ses forces, à les disséminer sur tous les points du globe et par conséquent les rend moins redoutables. C'est par la course surtout que l'on peut lutter contre l'Angleterre, c'est le seul côté par lequel elle soit vulnérable » (1). Que celui qui en doute étudie l'attitude et réfléchisse à la conduite de la Grande-Bretagne, lors des réclamations des Etats-Unis, connues sous la dénomination d'*Alabama claims*, du traité de Washington et de l'arbitrage de Genève (n^{os} 947 et 958).

1299². — L'abolition de la course maritime était depuis longtemps le vœu de l'Angleterre. Elle a profité du Congrès de Paris pour réaliser ce vœu. « Toujours habile, dit Hautefeuille, elle a repris le vieux manteau d'humanité et de dévotion, qui déjà lui avait servi pour obtenir le droit de visite en temps de paix, et, sous ce déguisement, elle a demandé ou fait demander, au congrès de Paris, l'abolition de la course, de cette institution des temps de barbarie... Elle avait, sans doute, oublié que ses armateurs étaient ceux qui avaient commis les plus graves excès,... que jamais ses cours d'amirauté n'avaient songé à les punir des crimes les plus atroces... C'est au nom de l'humanité que cette proposition a été faite... Il est si difficile de venir dire au nom de toute une nation : je refuse de souscrire à une mesure d'humanité ; alors surtout que les réserves de la politique et la nécessité de maintenir la plus parfaite harmonie entre toutes les parties empêchent de dévoiler

(1) Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. I, p. 146 ; *Histoire des origines, etc.*, p. 439. — V. Duboc, *Le point faible de l'Angleterre*.

le piège tendu et d'arracher le masque de l'hypocrisie. La proposition a été acceptée » (1).

« L'abolition de la course a augmenté d'une manière importante la puissance maritime de l'Angleterre, déjà beaucoup trop formidable pour le bonheur du genre humain. Elle a enlevé à tous les peuples la seule arme à l'aide de laquelle ils pouvaient encore lutter contre ce colosse naval, le seul moyen de rétablir une sorte d'équilibre sur l'Océan. Cette concession a été obtenue à l'aide d'une surprise, au moyen des grands mots d'humanité, de civilisation » (2).

Quelques jours après la signature de la déclaration du 16 avril 1856, lord Clarendon, l'un des signataires, disait à la Chambre des Lords le 22 mai 1856 : « Je regarde l'abolition des lettres de marque comme étant du plus grand avantage pour un peuple aussi commerçant que le peuple anglais » (applaudissements). Et Lord Palmerston avait dit, le 6 mai, à la Chambre des Communes : « C'est nous qui avons le plus gagné à ce changement ». Néanmoins Robert Phillimore et plusieurs publicistes ou juriconsultes anglais déclarent que l'abandon de la course, fait par l'Angleterre en 1856, est une faute (3).

1300. — Les plénipotentiaires, en 1856, se sont trompés. Les guerres qui ont éclaté depuis lors ont montré que la pensée, qui avait inspiré ces plénipotentiaires, ne tenait pas suffisamment compte des nécessités de la guerre maritime et de l'inégalité des forces entre les Etats (4). — Ce n'était pas l'abolition de la course, c'était sa réglementation qu'il fallait voter, ou bien *tout à la fois* l'abolition de la course et l'*inviolabilité absolue de la propriété privée* en mer. — Ces deux questions sont intimement liées l'une à l'autre. Elles sont tellement connexes qu'elles paraissent n'en former qu'une seule (n° 1325). — Tant que la propriété privée en mer ne sera pas à l'abri de la capture des croiseurs militaires des belligérants, les Etats, qui ont une marine militaire restreinte, n'auront d'autre moyen efficace de lutte, d'autre sauvegarde que la course (5).

Mais la Grande-Bretagne aurait-elle souscrit, au Congrès de 1856, au principe de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer ? — Qui pourrait le croire, en voyant ses hommes d'Etat et ses publicistes les plus remarquables être, à toute époque, d'énergiques partisans de la saisie des navires de commerce ? Qui pourrait le croire, en présence

(1) Hautefeuille, *Histoire des origines, etc.*, titre VI, pp. 440 et s.

(2) Hautefeuille, *Questions de droit international maritime : Le droit marit. intern. devant le Parlement britannique*, p. 202. — L'Angleterre ne renonce pas à l'empire des mers. En juin 1893, lord Sudeley, à Westminster, demandait qu'une législation immédiate intervînt afin de donner à l'Angleterre la suprématie complète sur les mers, Lord Playfair répondait, au nom du gouvernement, qu'il n'était ni nécessaire, ni désirable, de faire continuellement savoir aux nations étrangères que l'Angleterre entend dominer sur les mers.

(3) Phillimore, *Commentaries*, préface. — Hall, *International law*, § 147.

(4) Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 407.

(5) Perels, *Manuel de droit maritime international*, § 44, p. 206.

de l'accueil fait à la proposition des Etats-Unis, en juillet 1856 et en 1899 et 1907 aux conférences de la Paix ? (n^{os} 1330, 1335¹ et 1335²).

1301. — Les diplomates, réunis en Congrès en 1856, pouvaient-ils, en votant l'abolition de la course maritime, adopter aussi le prétendu principe de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer ? L'eussent-ils voté, la première guerre maritime n'eût-elle pas déchiré leur traité ? Renoncer à la capture de la propriété privée en mer, c'est renoncer à la guerre maritime. Les grandes puissances voudront-elles jamais y consentir ? Qui oserait l'affirmer ? (*Voir chapitre quatrième*).

1302. — Caron (*La course maritime*) pense que l'abolition de la course ne répond ni aux intérêts généraux de la civilisation et de l'humanité, ni aux intérêts particuliers de la France. — Wolheim da Fonseca (*Le commerce allemand et les tribunaux de prises français*) affirme que la déclaration de Paris n'a aucune valeur, ne peut prétendre lier moralement et juridiquement les puissances signataires de cet acte. Il ajoute que l'article 1^{er} concernant l'abolition de la course serait, en cas de guerre, dommageable et dangereux pour la Prusse, et par conséquent non obligatoire pour elle.

1303. — Nous pensons, avec Charles Giraud, que les plénipotentiaires français, autrichiens et russes se sont trompés en 1856 et que la France a commis une faute grave en adhérant à l'abolition de la course. C'était la réglementation de la course qu'il fallait organiser et voter. — Nous sommes convaincus que la course réapparaîtra dans l'avenir ; car elle est une des conditions de la lutte pour la vie entre peuples maritimes d'inégale force. Sa réapparition est fatale.

Le biais imaginé par la Prusse, en 1870, est un acheminement. En fait, un certain nombre de gouvernements ont suivi la voie tracée par cette puissance. Ils ont en effet organisé une *marine volontaire* ou *auxiliaire* en se faisant donner, prêter, louer pour la durée de la guerre les bâtiments propres à courir sus à l'ennemi. Cette marine est sans aucun doute un dérivé de l'ancienne course. Elle en diffère toutefois sous plusieurs rapports (n^{os} 1304 et s.).

SECTION III. — La marine auxiliaire.

La transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre (1)

1304. — En 1870, au début de la guerre franco-allemande, le roi de Prusse, par un décret du 24 juillet, adressa un « appel à tous les

(1) V. Kriege, *Die Umwandlung von Kauffahrteischiffen im Kriegsschiffe*, Zeitschrift f. int. Recht, 1915-1916, p. 71. — Guihéneuc, *La marine auxiliaire*, 1900. — Pearce Higgins, *The conversion of merchant ships into war ships*, dans *War and the private citizen*, 1912. — Willms, *Die Umwandlung von Kauffahrteischiffen im Kriegsschiffe*, 1912. — Wilson, *Conversion of merchant ships*, A. J., 1908, p. 271.

marins et propriétaires de navires allemands pour les inviter à se mettre, avec leurs ressources et leurs navires, à la disposition de la patrie » (n^{os} 1294 et s.). La marine volontaire qui devait être ainsi formée ne détachait pas d'une façon complète le navire et l'équipage de l'armateur, car celui-ci restait propriétaire de son navire frété, en recrutait librement les marins et les officiers et partageait avec eux, comme il l'entendait, les primes allouées par chaque bâtiment capturé ou détruit. Aussi bien que le personnel recruté fût déclaré pouvoir faire partie pendant la guerre de la marine militaire fédérale, sous le pavillon de laquelle il devait naviguer, et qu'il eût à revêtir l'uniforme et les insignes de cette marine, à obéir à ses règlements et à prêter le serment des militaires, beaucoup prétendirent que la création d'une semblable marine n'était en réalité qu'un rétablissement déguisé de la course (n^{os} 1294 et 1295). Le décret du 24 juillet n'eut d'ailleurs aucun effet, car les propriétaires de navires n'ont pas répondu à l'appel du gouvernement prussien.

1304¹. — Quoiqu'il en soit, l'essai tenté par la Prusse avait montré la voie à suivre et l'écueil à éviter. Plusieurs Etats ne tardèrent pas à l'imiter en y apportant toutefois de sérieuses modifications. L'idée qui les anima est qu'il faut avoir dès le temps de paix dans les navires employés aux œuvres pacifiques une réserve toute prête pour compléter la flotte militaire, qu'on doit au cas d'hostilités faire appel à toutes les forces vives de la nation. Mais ils estimèrent qu'il fallait incorporer dans la flotte de guerre plus réellement qu'on ne l'avait fait jusqu'ici les bâtiments de commerce maritime : la légalité d'une flotte volontaire dépend en réalité, comme celle d'une armée volontaire, de « l'étroitesse de son union avec l'Etat et des garanties qu'elle présente pour l'exacte observation des lois de la guerre » (1).

1305. — Le premier Etat qui, après la Prusse, organisa une marine auxiliaire fut la Russie. En 1877, alors qu'un conflit était imminent entre l'Angleterre et l'Empire des Tsars, une association patriotique se forma qui acheta à l'aide de subventions des navires à grande vitesse qui, utilisés pendant la paix aux opérations commerciales, devaient en cas d'hostilités seconder la flotte de guerre et en faire partie : leurs équipages étaient instruits par l'Etat et soumis à la discipline militaire ; ils étaient commandés par des officiers de la marine impériale. La guerre n'éclata pas entre l'Angleterre et la Russie, mais la flotte volontaire survécut. Appartenant à des capitaux privés, et depuis 1885 subventionnée par l'Etat, elle est dès le temps de paix soumise à une forte organisation militaire ; marine de commerce jusqu'aux hostilités, principalement employée au service du gouvernement, elle est, en cas de guerre, instantanément convertie en marine militaire de l'Etat et en arbore le pavillon.

(1) Lawrence, *Principles of international law*, 4^e édit., 1910, § 201, p. 526

1306. — Dix ans plus tard, vers 1887, en Angleterre, les grandes compagnies de navigation se sont engagées, en retour d'un subside annuel, à vendre ou à louer au gouvernement certains navires rapides, moyennant un prix déterminé, et à bref délai après avis donné ; elles se sont en outre obligées à construire de nouveaux navires sur plans soumis à l'approbation de l'Amirauté qui aura la faculté de les acquérir. L'Amirauté a le droit de faire à bord les installations nécessaires pour leur prompt équipement en croiseurs de guerre. La moitié des équipages doit être engagée parmi les hommes appartenant à la réserve de la marine royale. En cas de guerre, chaque navire de la flotte auxiliaire doit être commandé par les officiers de la marine militaire et monté par des hommes incorporés dans cette marine. L'Etat se réserve le bénéfice des prises.

1307. — C'est un système analogue qui existe en France. La loi interne a prévu, pour le cas de guerre, le droit de l'Etat d'emprunter au commerce maritime des navires par voie de réquisition, d'affrètement ou d'achat. Ce sont certains vapeurs, primés à la vitesse, et les navires des compagnies subventionnées pour services postaux, construits sur plans approuvés par le ministre de la marine et en permettant la transformation facile en navires propres à la guerre, qui composent la flotte auxiliaire française. Leur équipage est recruté dans les hommes de l'inscription maritime et les officiers qui les commandent sont des officiers de la marine militaire. Ne faisant en temps de paix que des opérations commerciales, ces navires peuvent immédiatement, à l'ouverture des hostilités, par un ordre de réquisition du ministre et un décret du chef de l'Etat, être incorporés dans l'armée de mer. Les compagnies touchent une indemnité, mais aucune prime pour les faits de guerre du navire.

1308. — L'Allemagne, le Japon et les Etats-Unis d'Amérique possèdent également une marine auxiliaire, constituée sur des bases analogues. La dernière de ces puissances a passé en 1891 des arrangements avec l'*American Line*. Une loi allemande du 13 juin 1873 (sect. 23) a décidé que les armateurs doivent mettre leurs navires à la disposition des autorités militaires en cas de guerre, à partir du jour de la mobilisation.

La Grèce, dans sa guerre de 1897 contre la Turquie, se préoccupa, elle aussi, d'organiser, avec des navires de commerce armés ou transformés en croiseurs, une flotte volontaire pour transporter des troupes et ravitailler les croisières. Ce projet ne fut pas mis à exécution.

En 1898, pendant sa guerre contre les Etats-Unis, l'Espagne décida de former, à l'aide des navires de la marine marchande, des croiseurs auxiliaires de la marine militaire, qui devaient coopérer avec celle-ci aux nécessités de la campagne et être placés sous la juridiction de la marine de guerre. Les Etats-Unis employèrent efficacement contre l'Espagne plusieurs croiseurs de leur flotte volontaire (V. décision de

la Cour de district des Etats-Unis dans l'affaire du *Yale*, ex *Ville de Paris* (1).

Dans la guerre de 1904-1905 entre la Russie et le Japon, les deux belligérants ont eu recours à une flotte auxiliaire constituée à l'aide des ressources fournies par leur marine de commerce (2).

1309. — L'exercice du droit pour un Etat d'emprunter, en cas de guerre, au commerce maritime, ses navires et son personnel est une question de droit interne. Mais, dans cet ordre d'idées, il est une question qui appartient au droit international : c'est celle de savoir à quelles conditions les navires privés pris ainsi en service par l'Etat peuvent être réputés navires de guerre, avec les droits et les obligations attachés à cette qualité. Cette question a été examinée en 1907 par la seconde conférence de la Paix, qui lui a consacré une de ses conventions, la VII^e.

C'est un incident de la guerre russo-japonaise de 1904-1905 qui, à cette époque, attira sur elle l'attention des puissances.

Les 4 et 6 juillet 1904, deux navires, le *Petersburg* et le *Smolensk*, qui appartenaient à la flotte volontaire russe de la mer Noire, avaient été autorisés à franchir les détroits des Dardanelles et du Bosphore, fermés aux bâtiments de guerre de toutes les nations, parce qu'ils portaient le pavillon commercial ; mais, après avoir passé le canal de Suez, ils se transformèrent en vaisseaux de guerre en s'armant des canons cachés dans leurs cales et en arborant le pavillon de guerre de la Russie : ils se mirent alors à exercer dans la mer Rouge le droit de visite à l'encontre des navires de commerce qu'ils rencontraient. C'est ainsi que, notamment le 13 juillet, le *Petersburg* visita et captura le steamer britannique *Malacca* pour transport de contrebande de guerre. La Grande-Bretagne protesta énergiquement auprès de la Russie, en contestant aux bâtiments russes le droit de commettre des actes de guerre après avoir traversé les détroits comme navires de commerce. Elle prétendit, d'une part, que des navires de commerce ne pouvaient pas prendre en pleine mer le pavillon de guerre de leur nation, et elle soutint, d'autre part, que le statut actuel de la marine volontaire n'était point suffisamment défini en droit international pour que ses navires pussent procéder à des visites et à des captures. C'était la question des conditions de la conversion des navires de commerce en navires de guerre qui ainsi se trouvait posée par la Grande-Bretagne. Déjà, pendant la guerre de Sécession américaine, le navire confédéré *Alabama*, parti de Liverpool sous une forme innocente, avait procédé en haute mer à son armement ; mais sa transformation ne fut l'objet d'aucune réclamation de la part des puissances.

(1) Fed. Rep. vol. 89, p. 763.

(2) V. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, n^o 84 et s. — Guihéneuc, *La marine auxiliaire*, pp. 83 et s. — Le Fur, R. D. I. P., t. V, p. 762. — Politis, R. D. I. P., t. IV, p. 696. — Rey, R. D. I. P., t. XVI, p. 505.

1310. — La VII^e convention, « relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre », qui après des délibérations approfondies sortit de la Conférence de la Haye, a admis les règles suivantes :

« Aucun navire de commerce transformé en bâtiment de guerre ne peut avoir les droits et les obligations attachés à cette qualité, s'il n'est placé sous l'autorité directe, le contrôle immédiat et la responsabilité de la puissance dont il porte le pavillon (art. 1^{er}). — Les navires de commerce transformés en bâtiments de guerre doivent porter les signes extérieurs distinctifs des bâtiments de guerre de leur nationalité (art. 2). — Le commandant doit être au service de l'Etat et dûment commissionné par les autorités compétentes. Son nom doit figurer sur la liste des officiers de la flotte militaire (art. 3). — L'équipage doit être soumis aux règles de la discipline militaire (art. 4). — Tout navire de commerce transformé en bâtiment de guerre est tenu d'observer dans ses opérations les lois et coutumes de la guerre (art. 5). — Le belligérant qui transforme un navire de commerce en bâtiment de guerre doit, le plus tôt possible, mentionner cette transformation sur la liste des bâtiments de sa flotte militaire (art. 6) ». — De tout cela, il résulte que l'idée essentielle pour qu'un navire de commerce puisse être transformé en navire de guerre est que le navire fasse régulièrement partie de la marine de l'Etat, soit soumis à l'autorité de celui-ci, n'ait pas l'autonomie qui appartenait aux corsaires.

1310'. — D'après la convention de la Haye, ce sont *tous* les navires de commerce qui peuvent faire l'objet d'une transformation. Il n'y a donc pas à s'inquiéter de la forme de ces navires. Lors de la guerre de 1914-1919, l'Allemagne a parfois employé des sous-marins à faire le commerce ; si l'usage des sous-marins commerciaux se répandait, on ne voit pas ce qui empêcherait de les transformer en sous-marins de guerre : les conditions de la transformation imposées par la convention de 1907 sont à la rigueur possibles pour eux comme pour tous autres navires.

Mais la convention n'a parlé que des navires de la marine marchande. En faut-il déduire qu'on ne doit pas pouvoir transformer de simples yachts, des navires de plaisance ? Cette conclusion, qu'imposerait une stricte application du texte, serait, à notre sens, excessive. Si on n'a prévu que les navires de commerce, c'est sans doute parce que ceux-ci forment la grande majorité des bâtiments qui ne sont pas des vaisseaux de guerre : on a statué *de eo quod plerumque fit*. Un bateau de plaisance peut parfaitement faire office de croiseur léger. Il convient, d'ailleurs, d'observer qu'à la conférence navale de Londres, à la séance du 25 février 1909, le rapporteur général M. Renault a, sur une demande de M. Wilson, déclaré que, dans l'esprit de la conférence, le mot « navire de commerce » ou « merchant ship » doit comprendre « tous les navires autres que les navires d'Etat » (1).

(1) Proceedings, etc., pp. 221-222.

L'article 1^{er} de la convention déclare que le « navire de commerce » transformé « doit être placé sous l'autorité de la puissance dont il porte le pavillon ». Cela veut-il dire qu'il ne saurait être question de transformer en bâtiments de guerre les navires de commerce déjà soumis à l'autorité de leur Etat (car on peut très bien concevoir qu'un Etat fasse le commerce comme un particulier), et d'une manière générale les navires affectés par l'Etat à des services publics d'un caractère non militaire ? Les expressions du texte semblent bien soustraire de pareils navires à la possibilité d'une transformation. N'a-t-il pas été dit d'ailleurs à la conférence navale de Londres de 1909, par le rapporteur général M. Renault, que l'expression « navire de commerce » comprend « tous les navires *autres que les navires d'Etat* » ? (1). Une pareille solution nous paraît toutefois critiquable. Pourquoi ne pas permettre à l'Etat, s'il le juge nécessaire, de transformer lui-même ses propres navires de commerce ou autres ? Au lieu de citer simplement les navires de commerce comme susceptibles de transformation, la convention aurait été certainement mieux inspirée si elle avait visé à la fois les navires *privés* (appartenant aux particuliers) et les navires *publics* (appartenant à l'Etat et affectés à un service public).

Peut-on transformer en bâtiments de guerre les navires de commerce ennemis ayant fait l'objet d'une capture ? Rationnellement on ne voit pas qu'il doive y avoir un obstacle à pareille transformation. La possibilité de celle-ci n'est pas douteuse, lorsqu'elle doit porter sur un navire capturé qui a déjà fait l'objet d'une sentence du tribunal des prises du capteur validant la capture : car, alors, le navire capturé a cessé d'être un navire ennemi pour devenir la propriété de l'Etat capteur : c'est en réalité un navire du capteur qu'il s'agit de transformer. On peut l'admettre également quand la capture du navire n'a pas encore été soumise au tribunal des prises : sans doute, dans ce cas, le navire ennemi n'est pas devenu la propriété de l'Etat capteur, mais il est entré, tout au moins à titre provisoire, en sa possession ; on sait d'ailleurs que le capteur peut détruire sa prise avant même qu'elle ait été jugée (n° 1383¹) ; seulement la transformation devra devenir caduque si la capture est déclarée illégale par le jugement du tribunal des prises (2). On peut douter que cette solution rationnelle soit celle de la convention de la Haye, puisque, on vient de le voir, d'après elle la transformation n'est pas possible pour les navires *d'Etat*. — V. n° 1311.

Les navires privés susceptibles d'être transformés en bâtiments de guerre sont-ils seulement les navires appartenant à des nationaux

(1) Proceedings, etc., pp. 221-222.

(2) V. l'observation de M. Paul Fauchille devant l'Institut de droit international à Oxford en 1913, Annuaire de l'Institut, t. XXVI, p. 511. — V. aussi Higgins, *War and the private citizens*, 1912, pp. 133-142. — Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 135, p. 231, note 2.

belligérants ou peuvent-ils être aussi des navires appartenant à des neutres ? La convention parlant d'une manière générale des navires de commerce, on admettra que les navires de tous particuliers, belligérants ou neutres, sont aptes à entrer, par transformation, dans la force armée d'un Etat. Les neutres sont, comme les sujets d'un Etat belligérant, soumis aux réquisitions de cet Etat (n° 1489), et il n'y a pas de raison pour que les navires leur appartenant profitent d'un régime différent de celui de leurs autres biens.

1310³. — Où peut avoir lieu la transformation en bâtiment de guerre ? La question a été discutée à la conférence de la Haye. Trois systèmes y furent soutenus : 1° La transformation peut se faire dans un port national et en pleine mer, mais non dans un port neutre. — 2° Elle ne peut être admise que dans un port national. — 3° Elle est permise partout, même dans un port neutre. — Mais la conférence ne put arriver à une solution. La question de la transformation en pleine mer souleva les plus grandes difficultés. L'Angleterre, les Pays-Bas, le Brésil, soutinrent qu'elle était impossible ; au contraire, l'Allemagne, la France et la Russie estimèrent qu'elle ne devait pas être prohibée. Cette question présente un intérêt tout spécial pour les pays qui, comme l'Allemagne ou la Russie, ont peu de colonies. — Contre la transformation en haute mer on fit valoir un triple motif : 1° Elle a quelque chose qui choque la loyauté. 2° Elle sera une source de surprises et de dangers pour les neutres qui ont intérêt à savoir à l'avance quels navires peuvent exercer à leur égard les droits d'un belligérant. 3° Il est difficile d'admettre qu'un navire marchand sortant d'un port neutre où il s'est ravitaillé — ce qu'il n'aurait pu faire s'il avait été un navire de guerre — puisse, aussitôt en mer, mettre à profit les avantages dont il a joui en port neutre pour se transformer et se livrer à la capture. — Ces arguments n'étaient pas toutefois sans réplique : 1° L'intérêt des neutres à connaître à l'avance de quels navires ils sont exposés à subir la visite peut être satisfait par des mesures de publicité. En temps de guerre, la plus grande circonspection s'impose, d'ailleurs, aux navires neutres. Les neutres qui transportent de la contrebande de guerre savent, au surplus, toujours à quels risques ils s'exposent. 2° Pour empêcher qu'un navire marchand n'abuse, par sa transformation en pleine mer en bâtiment de guerre, des avantages qu'il a reçus dans un port neutre, il n'y a qu'à rendre les Etats neutres responsables des dommages causés par les navires dont la transformation eût été impossible sans les approvisionnements effectués en port neutre. — Il semble qu'au point de vue des principes juridiques la transformation doive être autorisée en pleine mer aussi bien que dans les ports et dans la mer territoriale des belligérants ou occupés par eux et dans ceux d'un Etat allié, mais non pas dans les eaux des neutres. La transformation, en effet, constitue un acte de souveraineté, or, rien ne s'oppose dans la mer ouverte à l'exercice de la souveraineté des Etats sur les navires portant leur pavillon ;

cet exercice ne peut au contraire avoir lieu en territoire neutre.

Une autre question, celle de la permanence de la transformation pendant toute la durée de la guerre, n'a pu davantage être tranchée par la conférence de 1907 (1).

1310³. — Ces deux questions, dont la seconde se rattache étroitement à la première, furent de nouveau discutées à la conférence navale de Londres de 1908-1909. Mais elles ne reçurent pas encore leur solution.

L'Angleterre se montra toutefois en 1908 moins intransigeante qu'en 1907. Tout en s'affirmant toujours hostile à la transformation en pleine mer, elle déclara qu'elle ne pourrait renoncer à sa manière de voir que si des propositions étaient faites de nature à prémunir le commerce neutre contre tout danger et toute surprise. C'est à chercher ces garanties qu'on s'évertua à Londres. Dans cet ordre d'idées, deux propositions furent faites. La première, émanée de l'Italie, distinguait entre les navires qui, au début des hostilités, se trouvaient dans les eaux territoriales de leur pays et ceux qui, à ce moment, étaient en dehors de ces eaux, par exemple dans des ports neutres : les seconds seuls pourraient se transformer en pleine mer. Combattue par l'Allemagne, la proposition italienne (que l'Italie avait d'ailleurs déjà soumise à la conférence de la Haye) ne fut pas acceptée. La seconde proposition, destinée à donner des garanties aux neutres, reposait sur l'idée que la transformation devrait être notifiée au commerce. Et, en ce sens, plusieurs systèmes furent présentés : d'après les uns, la notification serait faite dès le temps de paix ; d'après les autres, elle serait appliquée à l'opération effectuée, mais sans que le navire transformé dût attendre la notification pour exercer ses droits de belligérant ; suivant d'autres, la notification, subséquente à la transformation, devrait précéder tout exercice des droits de guerre. Ici encore, l'entente ne put se faire.

Sur la question de la retransformation d'un bâtiment de guerre en navire de commerce, l'Autriche-Hongrie, reprenant une idée qu'elle avait soumise à la conférence de la Haye, proposa de dire que « les navires de commerce transformés en bâtiments de guerre ne peuvent être retransformés en navires de commerce pendant toute la durée de la guerre » : elle voulait éviter les surprises et les fraudes que produirait une retransformation. Il n'y avait pas, d'après elle, à distinguer suivant le lieu où elle s'effectuerait. La proposition austro-hongroise n'obtint pas l'unanimité. — On ne s'accorda pas non plus sur une proposition subsidiaire des Pays-Bas, basée sur l'idée d'une certaine publicité et faite pour empêcher qu'un navire de guerre dépouille son caractère afin de pouvoir plus aisément se ravitailler ou se réparer dans un port neutre ; cette proposition était ainsi conçue : « La

(1) V. Baty, *Britain and sea law*, 1911, pp. 82 et s. — Wilson, *Conversion of merchant ships into warships*, A. J., 1908, p. 271.

transformation en pleine mer d'un bâtiment de guerre en navire marchand est interdite pendant la guerre. La retransformation d'un navire marchand en bâtiment de guerre dans le cas où ce navire a déjà une fois changé de caractère pendant la guerre doit être communiquée aux différents gouvernements neutres au moins quinze jours d'avance » (1).

1310¹. — A quelle conséquence doit conduire le défaut de solution sur les questions de la transformation et de la retransformation ? Qu'un navire de commerce belligérant se soit transformé en pleine mer en navire de guerre et qu'ainsi transformé il visite un navire neutre et le saisisse pour transport de contrebande, le gouvernement neutre pourra soutenir que la saisie n'est pas valable et, si la capture est validée par le tribunal du saisissant, il pourra exercer un recours devant la Cour internationale des prises (n° 1440¹) qui aura le dernier mot à ce sujet.

1311. — Le Manuel d'Oxford, 1913, de l'Institut de droit international s'est occupé dans ses articles 3 à 10 de la transformation des navires en bâtiments de guerre. — Il a admis en termes exprès la transformation des navires *publics* aussi bien que des navires privés. Les conditions qu'il a exigées pour la transformation sont celles qui avaient été indiquées à la Haye. La convention de 1907 n'avait pu trancher la question de la transformation en pleine mer et celle de la permanence de la transformation : le Manuel d'Oxford a prohibé la transformation en pleine mer aussi bien que dans les eaux neutres et il a interdit la retransformation. Il a, d'autre part, défendu spécialement la transformation d'un bâtiment de guerre en navire public ou privé : cette règle conduit à dire que si un navire public ou privé, transformé en bâtiment de guerre par un belligérant, est pris par son adversaire, ce dernier ne pourra pas le convertir en navire public ou privé ; la retransformation n'est pas interdite qu'au seul belligérant qui a procédé à la transformation. L'Institut a considéré comme possible la transformation en bâtiments de guerre de navires ennemis ayant fait l'objet d'une capture (2).

1311¹. — Le projet de règlement de la neutralité maritime que l'Institut américain de droit international a en 1917, dans sa session de la Havane, décidé de soumettre aux sociétés nationales américaines de droit international a admis que les navires de commerce peuvent être transformés en navires de guerre dans les conditions de la convention VII de la Haye (art. 14) et que les navires ainsi transformés peuvent être retransformés régulièrement en navires

(1) La Société anglaise Grotius, dans des recommandations du 18 décembre 1917, a posé la règle qu'il doit être défendu aux sous-marins et aux autres navires de guerre de se déguiser en bâtiments de commerce ; elle a en conséquence demandé que les couleurs des navires de guerre de chaque nation fussent différentes et se distinguassent nettement de celles de leurs navires de commerce. Société Grotius, t. IV, p. XLVIII.

(2) V. Annuaire de l'Institut, t. XXVI, p. 511.

marchands si la retransformation est accomplie dans les ports ou les eaux du pays auquel ils appartiennent ou dans les ports de ses alliés, si celle-ci est effective, si le gouvernement du pays des navires en communique les noms aux nations intéressées et s'engage à ce que les navires ne soient plus à l'avenir destinés au service de la flotte armée (art. 19) (1).

1312. — Quels doivent être les effets d'une transformation ou d'une retransformation opérée illégalement ? La question est délicate. — A la conférence de la Haye, en 1907, les Pays-Bas ont proposé de traiter en vaisseau-pirate le navire de commerce transformé en bâtiment de guerre sans l'accomplissement des conditions requises. La solution la plus logique serait de dire que la transformation irrégulière d'un navire public ou privé en bâtiment de guerre doit être considérée comme nulle et non avenue, que le navire transformé n'aura jamais eu la qualité de bâtiment de guerre et sera resté ce qu'il était auparavant, c'est-à-dire un navire public ou un navire privé (2). Ni la conférence de la Haye, dans sa VII^e convention, ni l'Institut de droit international, dans son Manuel d'Oxford, n'ont tranché *expressément* la difficulté ; mais il paraît bien qu'en déclarant qu'« aucun navire transformé en bâtiment de guerre ne peut avoir les droits et les obligations attachés à cette qualité » s'il ne satisfait pas aux conditions requises pour la transformation, ces assemblées aient, par cela même, affirmé nettement, quoiqu'indirectement, que le bâtiment irrégulièrement transformé a conservé sa condition première. — La transformation illégale d'un bâtiment de guerre en navire public ou en navire privé sera-t-elle aussi réputée non avenue, de sorte que le navire continuera d'être un bâtiment de guerre ? Il y a ici une difficulté. Comment concevoir qu'un navire puisse avoir la qualité de bâtiment de guerre s'il ne remplit aucune des conditions caractéristiques du vaisseau de guerre ? Peut-être devrait-on dire qu'un tel navire perdra les droits des bâtiments de guerre, mais en conservera les charges.

1312¹. — Pendant la guerre de 1914-1919, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie ont converti un grand nombre de navires de commerce en bâtiments de guerre en se conformant aux conditions prescrites par la VII^e convention de la Haye. L'Allemagne a procédé de même à de nombreuses transformations, et il semble que beaucoup de celles-ci furent faites en pleine mer : ce fut notamment le cas du *Cap Trafalgar*. La réclamation par l'Allemagne du droit de convertir en pleine mer des bateaux marchands en bateaux de guerre amena le gouvernement britannique à demander à plusieurs Etats neutres,

(1) Résolutions et projets de l'Institut américain de droit international, session de la Havane, 1917, pp. 79 et s. — R. D. I. P., t. XXV, p. 234.

(2) V. à cet égard Rapport de M. Paul Fauchille à l'Institut de droit international, Annuaire de l'Institut, t. XXVI, p. 212.

notamment au Vénézuéla, d'exercer la plus grande vigilance pour empêcher le départ de leurs ports de tout navire allemand susceptible d'être ainsi converti, s'il y a des motifs de suspicion à cet égard (lettre du ministre anglais à Caracas du 17 août 1914). — La question de la retransformation s'est posée en 1915 dans les rapports du Chili et de la Grande-Bretagne : la Grande-Bretagne procéda à la retransformation en navires de commerce de plusieurs navires de guerre ou auxiliaires de sa flotte armée, et le Chili, à qui elle demanda de recevoir ces navires dans ses ports comme navires de commerce, considéra une pareille retransformation comme régulière : 1° lorsqu'elle a été faite dans un port ou les eaux de la Grande-Bretagne ou de ses alliés ; 2° qu'elle a été effective ; 3° qu'elle a été notifiée aux puissances étrangères ; 4° que le navire retransformé ne doit plus à l'avenir être au service de la flotte armée (note chilienne du 15 mars 1915) (1).

Au cours de la grande guerre, on a vu se produire le cas de bâtiments de guerre se transformant en navires de commerce, en se vendant à une compagnie privée, afin de se soustraire à la rigueur des règles sur la neutralité : au mois d'août 1914, deux vaisseaux de guerre allemands, le *Vaterland* et l'*Otter*, qui se trouvaient en Chine, à Nankin, après avoir enlevé leurs canons et détruit une partie de leur radiotélégraphie, furent vendus à la Compagnie Arnold Karberg dans les 24 heures qui suivirent le moment où la Chine s'était déclarée neutre ; soutenant qu'ainsi ils n'étaient plus des bâtiments de guerre, mais étaient devenus des bâtiments de commerce, ils prétendirent que, comme tels, ils pouvaient à leur gré quitter le territoire chinois ou y rester tout le temps que leur propriétaire désirerait ; mais la Chine considéra comme illégitime le procédé allemand et, regardant toujours les navires comme des bâtiments de guerre, donna des ordres pour que, conformément aux règles de la neutralité, ces navires demeurassent jusqu'à la fin de la guerre sous la garde et la surveillance de ses autorités (2).

SECTION IV. — Les navires armés pour leur défense (3)

1315. — En dehors des navires de commerce devenus des corsaires (dans les pays qui n'ont pas admis l'abolition de la course) et de ceux

(1) V. Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, 1915, p. 254.

(2) V. Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne*, 1920, pp. 115 et s.

(3) V. Van Eysinga, *Les navires de commerce armés*, International law Association report, 1914, p. 171. — Pearce Higgins, *Armed merchant ships*, 1914, et A. J., 1914, p. 705 ; *Defensively-armed merchant ships and submarine warfare*, 1917. — Oppenheim, *Die Stellung der feindlichen Kauffahrtschiffe im Seekrieg*, Zeitschrift für Völkerrecht, t. VIII, 1913, p. 154. — Brown Scott, *Armed*

transformés en bâtiments de guerre, qui sont considérés comme une partie de la force armée des Etats, les bâtiments appartenant à des particuliers ne peuvent pas régulièrement se livrer à des hostilités contre l'ennemi : s'ils en commettent, ils seront soumis à toutes les rigueurs des lois de la guerre, ils seront considérés comme des pirates, comme des criminels de guerre (*war criminals*) (1). — « L'exercice du droit d'arrêt, de visite et de capture ainsi que toute attaque opérés par un navire de commerce armé contre un navire de commerce allemand ou neutre, déclare l'annexe du 22 juin 1914 à l'ordonnance des prises allemande du 30 septembre 1909, constitue une piraterie ; l'équipage doit être traité suivant les règles relatives à la loi martiale extraordinaire ». — Quoique, dans la guerre maritime, à la différence de ce qui a lieu dans la guerre terrestre, la propriété privée ne soit point inviolable, le principe n'en est pas moins en effet que sur mer aussi bien que sur terre la guerre est une relation d'Etat à Etat et non pas une relation entre individus (n^{os} 1005¹ et 1009). — Cette règle a-t-elle toutefois un caractère absolu ? N'y a-t-il pas des cas où des navires de commerce auront le droit de se livrer à des actions hostiles ? — La plupart des auteurs modernes admettent que, si les navires des particuliers ne peuvent pas faire des opérations *offensives* contre l'ennemi, ils peuvent du moins toujours employer la force *pour se défendre* et, s'ils sont les plus forts, capturer les bâtiments qui les ont attaqués (2). Cette solution est aussi celle que l'usage a consacrée. Des proclamations des rois d'Angleterre Charles I et Charles II, de

merchant ships, A. J., 1916, p. 113. — Schramm, *Das Prisenrech in seiner neusten Gestalt*, 1913, p. 308. — Smith, *The destruction of merchant ships*, 1917, p. 20. — Triepel, *Der Widerstand feindlichen Handelsschiffe gegen die Aufbringung*, Zeitschrift für Völkerrecht, t. VIII, 1914, pp. 378 et 391. — Wickersham, *The law of armed ships*, New York Times du 6 mars 1918. — V. encore A. J., 1915, p. 188.

(1) V. Fiore, *Droit international codifié*, art. 1625. — Hall, *op. cit.*, § 183. — Higgins, *War and the private citizen*, 1912, p. 129. — Oppenheim, *op. cit.*, t. II, §§ 85 et 181. — Wilson et Tucker, *International law*, 1910, p. 243. — Des auteurs ont cependant soutenu que des navires non commissionnés par l'Etat avaient un droit d'attaque et que la propriété saisie par eux devait être attribuée au gouvernement comme prise de guerre ou comme *droit d'amirauté* (V. Wheaton, *Eléments du droit international*, 5^e édit. franç., 1874, t. II, § 9, p. 18. — Kent, *Commentaries upon intern. law*, t. I, p. 96. — Taylor, *Treatise on intern. public law*, 1901, § 496. — Walker, *A manual of public international law*, 1895, p. 135).

(2) V. de Boeck, *op. cit.*, n^o 212. — Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, n^o 91, p. 121. — Fiore, *op. cit.*, art. 1627 et 1698. — Hall, *op. cit.*, § 182, 7^e édit., p. 565. — Higgins, *op. cit.*, p. 126, et *Armed merchant ships*, A. J., 1914, pp. 705 et s. — Nys, *Le droit international*, 2^e édit., t. III, p. 113. — Oppenheim, *op. cit.*, t. II, §§ 85 et 181, et *Die Stellung der feindlichen Kauffahrtschiffe im Seekrieg*, Zeitschrift für Völkerrecht, t. VIII, 1914, pp. 154 et 391. — Phillimore, *op. cit.*, t. III, § 339. — Brown Scott, *Armed merchant ships*, A. J., 1916, p. 113, et *The execution of captain Fryatt*, A. J., 1916, pp. 865 et s. — Snow, *International law*, 1888, p. 83 — Stockton, *op. cit.*, § 152, p. 335. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, § 97.

1625 et de 1672, ordonnaient déjà aux navires de commerce de se défendre contre des attaques ennemies. Et pendant les guerres napoléoniennes les cours de prises de la Grande-Bretagne et des États-Unis reconnurent à maintes reprises qu'un navire marchand pouvait user de la force pour sa propre défense (affaires *Catherine-Elisabeth*, *Atlanta* et *Nereïde*) (1). Dans les temps plus récents, le droit de résistance des navires marchands a encore été admis par le code italien de la marine marchande de 1877 (art. 209), par les règles de prises italiennes du 25 mars 1917 (art. 4), par les règles de prises russes de 1895 (art. 15), par le code naval des États-Unis de 1900 (art. 10). L'emploi de la force pour se défendre contre l'attaque d'un navire ennemi a été également proclamé régulier par l'Institut de droit international dans l'article 12 de son Manuel d'Oxford d'août 1913. La même année, quelques mois auparavant, le 26 mars, en Angleterre, le premier lord de l'Amirauté, M. Winston Churchill, avait annoncé l'intention de donner des canons et des munitions à un certain nombre de navires marchands britanniques pour les rendre capables de se protéger eux-mêmes contre une attaque. En France, aux termes de l'article 34 de l'arrêté du 2 prairial an XI et en Angleterre, d'après la section 39 du Naval Prize Act de 1864, on a reconnu expressément la possibilité de prises faites, en se défendant, par un bâtiment attaqué non commissionné : c'est ce qu'on décidait déjà en France sous l'ancien régime (Valin, *Traité des prises*, édit. 1763, p. 23) et en Angleterre par un ordre en conseil du 4 janvier 1666 (Pearce Higgins, A. J., 1914, p. 719). — Ce n'est guère que parmi les écrivains allemands qu'on rencontre des adversaires d'une semblable thèse : « Un navire de commerce, a dit notamment M. Triepel, n'a jamais le droit de se défendre, même si l'attaque dont il est l'objet est illégitime. Ce n'est pas à lui à se faire juge de ce point » (2). — A laquelle de ces deux doctrines faut-il donner la préférence ? — Nous croyons que l'idée de la *légitime défense* impose la reconnaissance au profit des navires de commerce du droit d'employer la force contre les bâtiments ennemis qui les attaquent, et par voie de conséquence du droit de capture de ces bâtiments. Cette idée constitue en effet une règle de droit naturel qui doit avoir son application en droit international aussi bien qu'en droit interne :

(1) La question fut également jugée en 1899 par la Cour suprême des États-Unis (affaire *Panama*). — Comp. Brown Scott, *A survey of international relations between the United States and Germany*, pp. 216 et s.

(2) Observations de M. Triepel devant l'Institut de droit international en 1913, Annuaire, t. XXVI, pp. 516-517. — V. encore Triepel, *Der Widerstand feindlicher Handelsschiffe gegen die Aufbringung*, Zeitschrift für Völkerrecht, t. VIII, 1914, p. 378. — Comp. Schramm, *Das Prisenrecht in seiner neuesten Gestalt*, 1913, p. 308. — Quelques auteurs allemands admettent toutefois un droit général de défense. V. Niemeyer, Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXVI, p. 519 ; Wehberg, *Das Seekriegsrecht*, 1915, pp. 284 et s. — Comp. Perels, *Manuel de droit maritime international*, édit. Arendt, 1884, pp. 195 et 202.

le simple particulier injustement attaqué peut arrêter son agresseur, bien qu'en règle générale la police ait seule le droit de se saisir des malfaiteurs ; pourquoi le navire appartenant à un particulier ne pourrait-il pas aussi arrêter le bâtiment qui l'attaque, quoiqu'en principe les membres de la force armée des Etats aient seuls le droit de se saisir des navires ennemis ? Mais nous estimons qu'en droit des gens pas plus qu'en droit interne le droit de légitime défense ne doit sortir de ses véritables limites. Or, une des conditions qui légitiment la défense, c'est que l'acte auquel elle répond soit *injuste* : il ne peut pas être question de légitime défense lorsque cet acte n'a pas été commis sans droit, quand il était ordonné par la loi (1). Notre conclusion est donc que l'emploi de la force est permis aux navires de commerce pour résister aux actes illégaux et irréguliers d'un belligérant, mais leur est interdit, à raison de leur qualité, pour s'opposer aux mesures que le droit de prise l'autorise à prendre et qu'il accomplit régulièrement (2). Nous nous séparons ainsi à la fois de la doctrine communément reçue, qui reconnaît d'une manière générale à ces navires le droit de se défendre, et de l'opinion des auteurs allemands, qui leur refusent sans distinction le droit de défense ; notre thèse se rapproche de celle que semble avoir sanctionnée l'annexe du 22 juin 1914 à l'ordonnance allemande des prises du 30 septembre 1909, dont l'article 2 déclare : « Si un navire de commerce armé oppose une résistance armée aux mesures autorisées par le droit de prise, une pareille résistance doit être réprimée par tous moyens effectifs ». Il en résulte que, à la différence des partisans du système ordinairement admis, nous ne considérerons pas comme légitimes les actes d'hostilité dirigés par un navire de commerce contre le croiseur ennemi qui, *dans des conditions régulières*, lui enjoint de s'arrêter et veut le soumettre à la visite ou à la capture ; c'est seulement comme riposte à une sommation, à une visite ou à une capture *irrégulières* que ce navire pourra user de la force, car alors il y a une attaque *injuste* (3). C'est là une impor-

(1) V. Chauveau et Hélie, *Théorie du code pénal*, 1872, t. IV, n° 1487. — Pradier-Fodéré, sous Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, t. I, p. 363, note 1. — Le second projet révisé de code pénal de la République chinoise, publié en février 1920 par la Commission de codification, qui est le texte le plus récent rendu sur la question, donne, dans son article 29, la définition suivante de la légitime défense : « N'est pas punissable l'acte accompli pour défendre ses propres droits ou les droits d'autrui contre une violation présente et *illégal* ».

(2) Cette opinion n'est pas contraire à celle que nous avons proposée, en 1913, à l'Institut de droit international. En permettant aux navires de commerce d'employer la force pour se défendre contre l'« attaque » d'un navire de guerre ennemi, nous avons en vue une agression défendue par le droit : nous avons dit en effet devant l'Institut que le libellé de l'article avait voulu exprimer l'idée qu'un navire de guerre ne doit pas se conduire vis-à-vis d'un navire de commerce comme il se comporterait vis-à-vis d'un autre navire de guerre » (Annuaire, t. XXVI, p. 520). Il semble bien toutefois, d'après la discussion à l'Institut, que celui-ci a entendu donner à l'expression « attaque » un sens tout à fait général.

(3) Comp. en ce sens Schramm, *op. cit.*, p. 308.

tante différence entre notre système et la théorie commune. Les auteurs qui défendent cette théorie soutiennent en effet qu'une visite régulièrement faite équivaut vis-à-vis du navire à une « attaque » lui permettant de résister. Ils font, à cet égard, une distinction entre les navires neutres et les navires ennemis : pour les premiers, la visite n'est pas nécessairement une attaque, car si un navire neutre peut être soumis à capture, ce n'est pas simplement parce qu'il est un navire rencontré en haute mer, c'est uniquement parce qu'il se trouve engagé dans un acte ou dans un commerce qui permet au belligérant de le capturer ; au contraire, les navires ennemis sont, comme tels, susceptibles de capture, et dès lors la visite qui, dans le cas d'un bâtiment neutre, est un moyen d'investigation, est toujours pour un navire ennemi une attaque, un acte hostile devant aboutir à capture (1). Mais, en raisonnant ainsi, ces auteurs oublient que la capture des navires de commerce ennemis est un *droit* pour les croiseurs belligérants. La distinction qu'ils font au point de vue de la visite n'est peut-être pas au surplus à l'abri de la critique. Même pour des navires ennemis, la visite peut être un moyen d'investigation puisqu'il est de ces navires qui, à raison de leur caractère spécial, échappent à la capture et dont il faut vérifier le caractère (par exemple, navire porteur d'un sauf-conduit, navire chargé de missions, etc.) (n^{os} 1395 et s.). D'autre part, le seul aspect d'un bâtiment ne détermine pas nécessairement sa nationalité, car il peut avoir arboré un faux pavillon ; la visite est précisément une façon d'établir le caractère ennemi ou neutre d'un navire. Dans l'une et l'autre doctrines, il faut au contraire faire figurer parmi les actes constituant une attaque autorisant l'usage de la force ceux qui tendent directement à une destruction pure et simple des navires de commerce : ces actes sont en eux-mêmes indiscutablement illicites, puisque la loi internationale ne permet de couler d'une manière directe par le canon ou la torpille que les bâtiments de la force armée. Est-il possible d'admettre que la seule présence d'un navire de guerre à proximité d'un bâtiment marchand puisse autoriser celui-ci à l'attaquer par application de son droit de défense ? La question s'est posée vis-à-vis de l'Allemagne dans la guerre mondiale de 1914-1919. Etant donné les règles que l'Allemagne a édictées et les usages qu'elle a suivis pendant cette guerre, au mépris des principes les plus élémentaires du droit des gens, il paraît bien qu'on doive répondre affirmativement à cette question. L'Allemagne avait, à maintes reprises, dès le début des hostilités, procédé avec ses croiseurs et ses sous-marins à la canonnade ou au torpillage des bâtiments de commerce ennemis ; mais, à la date du 4 février 1915, dans une note (qu'elle confirma d'ailleurs plusieurs fois par la suite), elle annonça qu'elle avait prescrit d'une manière générale à ses forces militaires de

(1) V. notamment Brown Scott, *The execution of captain Fryatt*, A. J., 1916, p. 867. ✓

détruire dans certaines zones de la mer (qui furent plus tard successivement étendues) tous les navires marchands qui y seraient rencontrés. Et, en fait, elle ne cessa d'agir de cette manière, en évitant même la plupart du temps d'avertir spécialement les navires rencontrés qu'elle allait les canonner ou les torpiller et en s'abstenant presque toujours de sauver les équipages des bâtiments détruits : notons, au surplus, qu'il est difficile, sinon impossible, pour les sous-marins, à raison de leur nature particulière, de procéder à une visite régulière et de prendre à bord d'autres hommes que leur propre équipage. C'était donc pour les navires marchands qui apercevaient un croiseur ou un sous-marin allemand, non pas seulement la menace, mais la certitude de l'attaque, et par cela même de la destruction corps et biens : car les gros canons des croiseurs et surtout les torpilles des sous-marins ont de terribles effets. Dans ces conditions, la seule présence de ces navires de guerre constituait bien évidemment le péril actuel donnant naissance au droit de légitime défense. Il devait dès lors être permis aux navires de commerce, dans les zones indiquées, d'agir par la force contre tous les croiseurs et sous-marins allemands aperçus par eux, sans attendre que ceux-ci eussent dirigé contre eux obus ou torpilles. On pourrait même aller jusqu'à attribuer le même effet à la présence d'un simple bâtiment de commerce allemand, à cause du droit que se reconnaissait l'Allemagne de convertir en pleine mer des navires marchands en vaisseaux de guerre. Ainsi, effectivement, en jugèrent les commandants de plusieurs navires marchands alliés, notamment celui du steamer britannique *Brussels*, le capitaine Fryatt, qui, le 28 mars 1915, tenta d'éperonner un sous-marin allemand qu'il avait découvert. Ce capitaine n'en fut pas moins, pour ce fait, le 27 juillet 1916, condamné à mort par la Cour martiale allemande de Bruges et immédiatement fusillé. C'était, de la part de l'Allemagne, commettre une violation du droit. Il convient de noter encore à ce sujet que, le *Brussels* ayant réussi à échapper à la capture à la suite de sa tentative de 1915 et n'ayant été pris qu'un an plus tard, le 23 juin 1916, par un navire allemand, ce fut pour un acte antérieur, étranger à sa capture, que le capitaine de ce navire fut condamné à mort et exécuté(1). La solution de la question examinée devrait sans nul doute être différente, si on se trouvait en face d'une puissance qui, respectueuse de la loi internationale, n'userait pas systématiquement, comme l'Allemagne, de ses croiseurs et de ses sous-marins pour dé-

(1) V. *The murder of captain Fryatt*, Londres, 1916. — Brown Scott, *The execution of captain Fryatt*, A. J., 1916, p. 865. — La commission allemande chargée, sous la présidence du professeur Schükking, de faire une enquête sur les accusations de traitement illégal des prisonniers de guerre portées contre l'Allemagne, a déclaré, au mois d'avril 1919, que l'exécution du capitaine Fryatt n'avait impliqué aucune violation du droit international ; elle a seulement exprimé des regrets pour la rapidité avec laquelle la sentence avait été exécutée (Temps des 4 et 5 avril 1919, p. 2). — V. R. D. I. P., 2^e série, t. II, p. 101.

truire les bâtiments de commerce de l'ennemi. — Ce n'est pas, au surplus, uniquement pour leur propre défense que les navires de commerce ont le droit d'employer la force ; ils peuvent en user aussi pour protéger des navires étrangers contre une agression injuste : la légitime défense concerne la défense d'autrui aussi bien que la défense de soi-même (1). Le code italien de 1877 (art. 209), les règles italiennes de 1917 (art. 4) et les règles russes de 1895 (art. 15) ont autorisé expressément les navires marchands à venir au secours d'autres navires, nationaux, alliés et même neutres, qui sont victimes d'une attaque.

1313¹. — Tout ce qui vient d'être dit en ce qui concerne les navires de commerce s'applique incontestablement à tous les navires qui sont des navires privés ou des navires non militaires de l'Etat. Car il y a même raison de décider vis-à-vis des uns et des autres.

1313². — L'idée de légitime défense qui conduit ainsi à reconnaître exceptionnellement aux navires privés et aux navires publics la possibilité de commettre des hostilités doit nécessairement leur permettre de posséder un *armement*. Il faut bien, en effet, qu'ils aient les moyens matériels d'exercer leur droit. Mais cet armement, qui sera toujours un armement réduit, puisqu'il sert seulement à leur défense, et qui peut être fourni indifféremment par l'Etat ou par les propriétaires, a-t-il pour conséquence de modifier la nature des navires ? Les fait-il rentrer dans la catégorie des forces armées des belligérants ?

L'intention qu'au commencement de la guerre de 1914 l'Allemagne manifesta de faire usage de ses croiseurs et de ses sous-marins pour détruire le commerce de ses ennemis et à cette fin de convertir en pleine mer ses navires marchands en bâtiments de guerre amena la Grande-Bretagne et ses alliés (notes anglaises, 9 août et 9 septembre 1914) à prendre, pour la protection de leur commerce, certaines mesures particulières. L'une de ces mesures consista à armer d'un ou de plusieurs canons les navires marchands, de façon qu'ils pussent se défendre en cas d'attaque : ils ne recevaient aucune lettre de commission et ne devaient jamais user de leur armement dans un but offensif. Et presque aussitôt la difficulté s'éleva de déterminer le caractère des navires ainsi armés. Il y eut, à ce sujet, une grande divergence d'opinions entre les Etats. — L'Allemagne prétendit que de tels navires étaient des navires de guerre et, en conséquence, elle défendit aux neutres de leur donner dans leurs ports le traitement des navires de commerce : une résistance armée, observa-t-elle, constitue un acte de guerre ; or un bâtiment marchand ne peut pas comme tel faire un acte de guerre ; elle soutint, au surplus, qu'un navire de commerce n'a jamais le droit de se défendre lui-même contre un vaisseau de guerre : des restrictions en ce qui touche l'éten-

(1) V. Chauveau et Hélie, *op. cit.*, t. IV, n^o 1479 et 1491 *in fine*. — V. aussi l'article 29 du projet de code pénal chinois cité plus haut.

due de l'armement ne présentent aucune garantie que les vaisseaux armés seulement dans un but défensif ne voudront pas sous l'empire de certaines circonstances se servir de leur armement dans un but offensif (memorandum allemand du 15 octobre 1914 et note du 14 février 1915). — Les Pays-Bas ne contestèrent pas le droit des navires de commerce de s'armer pour leur propre défense, mais ils soutinrent que les navires usant de ce droit devaient être « assimilés à des navires de guerre », notamment au point de vue de leur admission dans les eaux neutres : il faut les « assimiler à des navires de guerre », car, si légitime que soit l'acte d'un navire de commerce qui combat pour échapper à la capture ou à la destruction par un navire de guerre, cet acte n'est rien moins qu'un acte de guerre (notes des Pays-Bas à la Grande-Bretagne des 7 avril et 31 juillet 1915). — C'est un système tout différent que défendirent la Grande-Bretagne, la France, l'Espagne, les Etats-Unis et de nombreux Etats de l'Amérique du Sud, parmi lesquels le Chili, l'Argentine et l'Uruguay (V. notamment note britannique du 7 mars 1915 ; note française du 15 mars 1917 ; circulaire des Etats-Unis du 19 septembre 1914 ; note chilienne du 7 juillet 1915 ; ordre argentin du 17 août 1914 ; décret uruguayen du 8 septembre 1914, etc.). Ces pays refusèrent de faire rentrer dans la force militaire des belligérants les navires de commerce armés seulement pour leur défense : pour eux, ces navires ne deviennent pas des navires de guerre ou des navires assimilés à des navires de guerre, mais restent des navires de commerce, devant comme tels être reçus dans les ports neutres (1) : ces navires, en effet, n'ont pas l'équipement caractéristique du navire de guerre qui permet à celui-ci d'exercer les droits qui appartiennent exclusivement à un belligérant, notamment le droit de commettre des actes offensifs, et ils ne possèdent aucune des marques distinctives que doit avoir un navire de guerre d'après la loi internationale : ils n'en portent pas les insignes extérieurs ; leurs commandants ne sont ni au service de l'Etat, ni commissionnés par lui ; leurs équipages ne sont pas soumis à la discipline militaire. La légalité de l'armement défensif des navires de commerce ne saurait, d'ailleurs, être contestée.

C'est au point de vue de leur admission dans les ports neutres que s'était spécialement posée en 1914-1915, dans les rapports des Etats, la question de savoir si des navires de commerce armés pour leur propre défense restent des navires de commerce ou deviennent des navires de guerre. Mais cette question présente encore de l'intérêt à d'autres points de vue. S'ils demeurent des navires de commerce, de pareils navires ne pourront pas, comme des navires de guerre, être détruits sans avertissement, visite et recherche et sans que soient mis en sûreté leurs officiers et hommes d'équipage, et en cas de capture

(1) V. aussi conf. recommandations de la Société anglaise Grotius du 18 décembre 1917, Société Grotius, t. IV, p. XLVIII.

après résistance de leur part la propriété neutre existant à leur bord devra être respectée et leur personnel ne sera pas nécessairement fait prisonnier de guerre. En d'autres termes il faudra appliquer à ces navires, suivant les cas, toutes les règles des navires marchands ou toutes celles des bâtiments de guerre.

1313³. — Le dernier des systèmes ci-dessus exposés est le plus généralement suivi. C'est celui qu'ont consacré nombre de décisions de prises à l'époque des guerres napoléoniennes. M. Winston Churchill en a proclamé l'exactitude dans sa déclaration de 1913 devant la Chambre des communes (n° 1313). Il peut invoquer en sa faveur de sérieux arguments. On admet qu'un navire de commerce ne peut être transformé en bâtiment de guerre que par l'accomplissement d'un certain nombre de conditions et que, à défaut de celles-ci, le navire doit conserver sa qualité première (n° 1312) ; on ne peut donc pas concevoir que l'armement défensif puisse à *lui seul* en faire un vaisseau de guerre ou l'assimilé d'un vaisseau de guerre. — Mais, si les navires armés restent ainsi des navires de commerce, comment leur permettre de se servir de la force et même de capturer le bâtiment qui les a attaqués ? Ne sont-ce pas uniquement les forces militaires des belligérants qui ont le droit de faire des prises ? C'est l'idée de légitime défense qui impose la reconnaissance du droit d'hostilité et de capture au profit des navires défensivement armés. « Lorsqu'un particulier prend une armé pour résister au besoin aux attaques de brigands, remarque M. Pillet (1), on ne le traite pas lui-même de brigand pour cela ; de même le navire de commerce qui s'arme pour repousser des violences entièrement contraires au droit des gens ne devient pas pour cela un navire de guerre ». Pour soutenir que les navires armés en vue de leur défense doivent avoir la qualité de belligérants et dès lors constituer des navires de guerre ou des navires assimilés à des navires de guerre, on pourrait être toutefois tenté d'observer que leur situation est analogue à celle de la population d'un territoire continental envahi qui, à l'approche de l'ennemi, prend les armes pour combattre les troupes d'invasion, et que le règlement de la Haye de 1907, sur les lois et coutumes de la guerre sur terre (art. 2), considère cette population comme belligérante si elle porte les armes ouvertement et si elle respecte les lois et coutumes de la guerre : les nécessités de la défense sont dans les deux cas identiques ; ne doivent-elles pas par suite avoir dans les deux cas le même résultat ? (2)

1313¹. — Dans quels cas faut-il dire qu'un navire est armé seulement pour sa propre défense ? D'après les Etats-Unis (circulaire du 19 septembre 1914), la présence d'un armement et de munitions de guerre à bord d'un navire marchand crée une présomption que

(1) Pillet, *La guerre actuelle et le droit des gens*, R. D. I. P., t. XXIII, p. 446.

(2) V. notes américaine du 17 mars 1917 et néerlandaise du 22 mars 1917.

l'armement est destiné à des opérations offensives, mais les propriétaires ou agents peuvent détruire cette présomption en démontrant que le navire porte un armement seulement pour sa défense. La preuve doit être faite dans chaque cas indépendamment de l'investigation officielle à laquelle doivent se livrer les autorités du port neutre où le navire aborde. Certains faits sont de nature à établir le caractère purement défensif de l'armement : calibre, nombre, emplacement des armes à feu, caractère de l'équipage et des officiers, quantité du combustible et des approvisionnements à bord, nature de la cargaison, caractère des passagers se trouvant sur le navire, vitesse du navire. D'après le Chili (note du 7 juillet 1915), pour qu'un Etat considère comme armé uniquement pour sa défense un navire de commerce armé qui arrive dans ses eaux, il faut que le gouvernement du navire lui en ait communiqué préalablement le nom et que l'itinéraire, le rôle d'équipage, la liste des passagers et des marchandises de même que l'aménagement et l'armement démontrent qu'il s'agit d'un navire de commerce qui n'est pas destiné à exécuter des opérations hostiles.

1313^s. — Cependant, à un certain moment, les Etats-Unis parurent vouloir abandonner la doctrine qu'ils avaient soutenue dans leur circulaire du 19 septembre 1914, confirmée par une dépêche de M. Bryan du 7 novembre 1914, et d'après laquelle les navires de commerce belligérants ont le droit de posséder un armement dans un but de défense, sans pour cela perdre leur caractère de non belligérants et devenir des bâtiments de guerre. En effet, le 18 janvier 1916, dans une note officieuse et confidentielle adressée aux puissances de l'Entente, M. Lansing, considérant qu'un bâtiment de commerce armé, s'il ne peut attaquer avec succès un croiseur de guerre, peut au contraire avec son armement agir efficacement contre un sous-marin, se demanda si un pareil bâtiment ne devrait pas, vis-à-vis des sous-marins, être considéré comme ayant perdu son caractère de bateau de commerce privé et acquis la qualité d'un navire de guerre, et en conséquence être traité comme un croiseur auxiliaire. Cette suggestion du secrétaire d'Etat avait en réalité pour but d'arriver à un compromis entre les belligérants, qui permit de protéger la vie des non combattants dans la guerre sous-marine : l'Allemagne s'engagerait à ne point torpiller les bâtiments ennemis sans avertissement et visite préalables et sans que leurs équipages et passagers fussent mis en sûreté, et en retour les Alliés renonceraient à munir leurs navires de commerce d'un armement quel qu'il fût. Mais la proposition américaine ne reçut pas l'accueil qu'espérait son auteur. Le 10 février, le gouvernement allemand affirma qu'il avait le droit d'exiger le désarmement des navires marchands et de traiter comme vaisseaux de guerre tous les bâtiments portant un armement quelconque, sans consentir de son côté à aucune concession sur ses méthodes de guerre, et, les 22-23 mars, les Alliés déclarèrent que les neutres ne pouvaient

demander à un belligérant de renoncer à un moyen de protection contre des attaques illicites que s'ils exigeaient la cessation de toute agression de ce genre. Aussi, le 25 mars 1916, revenant à leur ancienne opinion, les États-Unis, dans un long memorandum, affirmèrent à nouveau le droit pour les navires marchands de posséder un armement pour se défendre contre des tentatives de capture ou de destruction par l'ennemi et en même temps s'efforcèrent de déterminer, avec plus de précision qu'ils ne l'avaient fait en 1914, la condition juridique des vaisseaux marchands armés : ces vaisseaux, sauf preuve contraire, devaient être présumés constituer en eaux neutres des navires de guerre et en haute mer des navires à caractère pacifique (1). Quoiqu'ils soient toujours neutres, ils annoncèrent de plus, à la date du 12 mars 1917, la résolution de placer une garde armée, pour la protection des personnes à bord, sur leurs navires de commerce naviguant dans la zone de guerre allemande (2).

1313⁶. — L'Institut de droit international (Manuel d'Oxford, 1913, art. 12) a formellement reconnu non seulement aux bâtiments de commerce, mais à tous les navires privés et aux navires publics d'un Etat qui ne sont pas une partie de sa force militaire le droit de s'armer pour leur propre défense. Il ne dit pas toutefois explicitement s'ils deviennent des navires belligérants.

SECTION V. — Le personnel belligérant

1314. — L'élément personnel dont se composent les forces maritimes des Etats comprend des individus qu'on peut classer en trois catégories distinctes :

On doit, en premier lieu, reconnaître la qualité de belligérants aux marins qui sont employés à la conduite et à l'usage des navires de guerre, des navires corsaires (dans le cas où leur emploi est légitime) et des bâtiments de commerce transformés en navires de guerre : c'est ce qu'on peut appeler leurs équipages.

Il faut considérer de même, d'une manière générale, les troupes de l'armée de mer, c'est-à-dire les officiers et soldats qui, dans certains pays, sont spécialement destinés à guerroyer sur les bâtiments de la flotte.

(1) V. le texte des notes des États-Unis, de l'Allemagne et des Alliés dans Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. II et III. — Perrinjaquet, *La guerre commerciale sous-marine*, R. D. I. P., t. XXIV, pp. 149 et s. — Brown Scott, *A survey of international relations between the United States and Germany*, pp. 247 et s.

(2) V. Naval War College, *International law documents*, 1917, p. 225. — V. encore, pour les textes rendus par les États-Unis et d'autres puissances en ce qui concerne les navires de commerce armés, ce même recueil, 1916.

On peut, enfin, imaginer qu'on prenne à bord des navires militaires des troupes qui régulièrement appartiennent à l'armée de terre ou à l'armée aérienne : ces troupes ne cesseront pas, parce qu'elles sont employées sur mer, de conserver le titre de belligérants qui leur appartient quand elles remplissent leur office normal, sur le territoire continental ou dans les airs.

Et, dans chacune de ces catégories, il n'y a pas à distinguer suivant l'origine ou le mode de recrutement des marins et des soldats : qu'ils constituent des unités permanentes ou de simples milices, qu'ils appartiennent au service actif, au service de réserve ou au service territorial, cela importe peu.

1314¹. — Conçoit-on dans la guerre maritime l'existence de corps de volontaires analogues à ceux qui dans la guerre terrestre font partie de la force armée lorsqu'ils sont « régulièrement organisés » dans les termes de l'article 1^{er} du Règlement de la Haye sur les lois et coutumes de la guerre sur terre ? Il est d'abord certain que les corps de volontaires de l'armée de terre peuvent, comme les troupes régulières de cette armée, être embarqués sur des bâtiments militaires, et que dans cette situation ils ne perdent pas plus que celles-ci leur qualité de force armée belligérante. Mais peut-il y avoir des corps de volontaires exclusivement maritimes, opérant sur des navires où ils seraient les maîtres ? Cela n'existe plus aujourd'hui que dans les pays où la course peut être encore pratiquée. Les seuls membres de la force armée maritime qui, en dehors des corsaires, puissent être comparés aux volontaires des troupes de terre sont ceux qui constituent les équipages des navires privés transformés en bâtiments de guerre, dont il a été déjà parlé, car ces équipages ne doivent pas être nécessairement des équipages militaires, mais peuvent être des équipages marchands : seulement, à la différence des volontaires de l'armée de terre, les équipages des navires transformés n'ont pas l'obligation de porter des « insignes distinctifs, fixes et reconnaissables à distance » ; l'article 4 de la convention de la Haye sur la transformation des navires de commerce dit simplement qu'ils doivent être « soumis aux règles de la discipline militaire », et dans la discussion de cette convention il a été déclaré que « c'est le pavillon et le navire qui donnent à l'équipage son caractère de belligérant, ce qui enlève toute importance à l'insigne individuel » (1). Quant aux corps de volontaires qui se constitueraient par application de l'article 1^{er} du règlement de 1907 sur la guerre sur terre, pour défendre les côtes et les eaux territoriales de leur pays contre l'attaque des forces navales de l'ennemi, on ne pourrait les qualifier de belligérants maritimes, car ils doivent opérer sur terre et non pas sur mer.

1314². — Cependant, dans certains pays, il existe des individus qui,

(1) Observation de M. Fusinato, Actes et documents de la deuxième conférence de la Paix, t. III, p. 1008.

tout en étant de service à terre, font partie de la marine, comme les guetteurs et gardiens de sémaphores en France et les personnes employées en Norvège au service de la défense par mines sous-marines. Ces individus sont-ils compris dans le personnel belligérant de la guerre maritime ? La guerre maritime étant la guerre qui se fait sur mer, et la guerre terrestre la guerre qui se fait sur terre, on ne doit considérer comme soumis aux lois de la guerre maritime le personnel militaire existant sur les côtes *qu'en tant qu'il accomplit des opérations en mer*. C'est donc seulement quand ils font des signaux de la mer, par exemple à bord d'une barque, et quand ils placent les mines dans les eaux que les sémaphoristes et les poseurs de mines feront partie de la force maritime des belligérants ; dans tous autres cas, ils opèrent sur terre et ils doivent être régis par les principes de la guerre terrestre (1).

1314³. — De même que l'équipage des corsaires dans les pays où la course n'a pas été abolie (2), le personnel des navires de commerce transformés en bâtiments de guerre doit être reconnu comme force armée de l'Etat : cet équipage, dit l'article 4 de la VII^e convention de la Haye « doit être soumis aux règles de la discipline militaire » et, a remarqué M. Fusinato dans la discussion de cette convention, « c'est le pavillon et le navire qui donnent à l'équipage son caractère de belligérant » ; la convention, déclare M. Fromageot dans son rapport, a affirmé le caractère militaire du navire et de son équipage » (3).

1314¹. — Les marins des navires armés pour leur propre défense sont-ils aussi des belligérants de la guerre maritime ? Cela dépend du caractère qu'il convient de reconnaître à ces navires. S'ils sont des navires de guerre ou des navires assimilés à des navires de guerre, leur personnel doit nécessairement être considéré comme belligérant. Mais, on le sait (n^{os} 1313² et 1313³), dans l'opinion générale, les navires armés défensivement ne perdent pas leur condition première ; leurs équipages ne sauraient pas avoir, plus qu'eux-mêmes, la qualité belligérante : l'armement, qui n'a pu communiquer cette qualité au navire, ne peut l'avoir donnée à son personnel ; si celui-ci fait acte de belligérant en repoussant par la force l'attaque dont il est l'objet, ce n'est pas parce qu'il est un belligérant, mais simplement parce qu'il se trouve en état de légitime défense.

1314⁵. — Des volontaires étrangers peuvent entrer dans l'armée de mer comme dans l'armée de terre (n^{os} 1074³ et 1074¹). — Lors de la guerre de 1914, des décrets ont porté admission à servir dans la marine française au titre étranger (4).

(1) V. Rapports de M. Paul Fauchille à l'Institut de droit international, Annuaire, t. XXV, pp. 323-325, et t. XXVI, pp. 218-219.

(2) Code naval des Etats-Unis de 1900, art. 9.

(3) Actes et documents de la deuxième conférence de la Haye, t. III, pp. 1008 et 1095.

(4) V. notamment des décrets des 19 et 21 janvier 1919 (Journal officiel du 21,

SECTION VI. — La population du territoire non occupé :
levée en masse maritime

1315. — La population non incorporée dans l'armée ou dans les équipages des bâtiments transformés peut-elle participer à la défense du pays ? Sur terre, d'après l'article 2 du Règlement de la Haye concernant les lois et coutumes de la guerre terrestre, « la population d'un territoire non occupé qui, à l'approche de l'ennemi, prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion, sans avoir eu le temps de s'organiser conformément à l'article précédent, sera considérée comme belligérante si elle porte les armes ouvertement et si elle respecte les lois et coutumes de la guerre ». A la conférence de la Haye, le rapporteur de la 4^e commission, M. Van Karnebeck, n'a point pensé qu'une pareille disposition pût être étendue aux luttes maritimes. On peut avoir quelques doutes à cet égard. — Il est bien évident qu'on ne saurait refuser de considérer comme belligérante la population des côtes qui, à l'approche d'une flotte ennemie, prend les armes pour défendre les côtes contre l'attaque de celle-ci ; mais alors, on l'a vu (n^o 1269²), il s'agit en réalité d'un épisode de la guerre sur terre. Pour qu'on se trouve véritablement en présence d'une opération de la guerre sur mer, il faut supposer l'hypothèse suivante : on a connaissance qu'une flotte ennemie se dirige vers un port, et dans ce port il y a un certain nombre de navires privés, notamment des navires privés dont la construction indique qu'ils sont susceptibles d'être transformés en bâtiments de guerre ; ces navires et leurs équipages, grossis au besoin d'une partie de la population, doivent pouvoir aller au devant de l'ennemi pour le combattre. Il n'y a point de raison de ne pas appliquer en ce cas la règle de l'article 2 du règlement de la Haye. L'abolition de la course maritime ne saurait faire davantage obstacle à la « levée en masse maritime » que, dans la guerre continentale, ne fait obstacle à la « levée en masse terrestre » le principe que les sujets paisibles et non armés doivent demeurer en dehors de la guerre. Dans les deux cas les nécessités de la défense sont les mêmes. Il est, en définitive, permis d'étendre à cette hypothèse l'idée du droit de légitime défense qui, on le sait (n^o 1313¹), autorise les navires privés à repousser par la force l'attaque dont ils sont l'objet de la part d'un navire de guerre de l'ennemi. Ainsi, d'ailleurs, l'a décidé, pour une situation analogue, le code italien de la marine marchande de 1877 : ce code, après avoir proclamé dans son article 208 que « l'armement en course est aboli », déclare en effet dans son article 210 : « Si un navire

p. 830). Ces décrets étaient sans doute relatifs à des officiers de la marine russe : ne visaient-ils pas dès lors des officiers d'un pays allié ? Mais on peut douter, depuis que la République des Soviets dirige la Russie, que celle-ci soit en fait l'alliée de la France.

ennemi essaie de faire une prise en vue des côtes de l'Etat, en outre des mesures qui pourront être prises par la force militaire pour repousser cette tentative, il sera licite à tout citoyen d'armer en course pour venir au secours du navire attaqué » (1). Le Manuel d'Oxford, 1913, de l'Institut de droit international a décidé ce qui suit dans son article 13 : « La population d'un territoire non occupé qui, à l'approche de l'ennemi, arme spontanément des navires pour le combattre, sans avoir eu le temps de les faire transformer en bâtiments de guerre conformément aux articles 3 et suivants, sera considérée comme belligérante, si elle agit ouvertement et si elle respecte les lois et usages de la guerre ».

SECTION VII. — Les non-combattants

1315¹. — Il faut indiquer comme élément matériel non combattant des forces militaires d'un Etat les navires-hôpitaux militaires. — Le personnel belligérant non-combattant se compose de ceux qui, sur un navire, sont attachés au service des troupes, mais ne participent pas à proprement parler aux hostilités, comme les chauffeurs, le personnel de l'administration, le personnel sanitaire, les aumôniers, les interprètes, etc.

1315². — A la suite des flottes de même qu'à la suite des armées, il peut y avoir des *correspondants de journaux* (2) et des *attachés militaires*. Leur caractère et leur situation ne diffèrent pas dans les deux cas (n° 1077³).

(1) V. Rapport de M. Paul Fauchille à l'Institut de droit international, Annuaire, t. XXV, pp. 327-328.

(2) Comp. Higgins, *War and the private citizen*, pp. 91 et s.

CHAPITRE III

MOYENS LICITES OU ILLICITES D'ATTAQUE ET DE DÉFENSE (1)

1316. — A. PROJECTILES INTERDITS. — La convention de Saint-Pétersbourg du 11 décembre 1868, interdisant l'emploi de *projectiles explosibles d'un poids inférieur à 400 grammes*, s'applique à la guerre sur mer comme à la lutte sur terre. — Les déclarations de la Haye du 29 juillet 1899, sur l'interdiction de *balles s'épanouissant ou s'aplatissant facilement dans le corps humain* et sur l'interdiction de *projectiles répandant des gaz asphyxiants ou délétères* (n° 1082) (2), sont aussi applicables à la guerre maritime comme à la guerre terrestre. — Il en est de même des autres *moyens interdits comme barbares* (n°s 1081¹ et s.). — Cette solution s'impose : le texte de la convention de 1868 la proclame expressément ; les déclarations de la Haye disent s'inspirer de la convention de Saint-Pétersbourg et leurs termes sont des plus généraux ; enfin le principe d'humanité sur lequel repose l'interdiction des procédés barbares, a la même raison d'être sur mer que sur terre. — V. Manuel d'Oxford, 1913, art. 14 et s.

Dans sa circulaire du 11 janvier 1899 qui proposait la réunion d'une conférence chargée de rechercher les moyens d'assurer la paix, le ministre de Russie, M. Mouravieff, avait demandé que fussent formellement prohibés un certain nombre d'engins de guerre de types nouveaux et même anciens. Ses demandes tendaient notamment à l'interdiction de la mise en usage dans les flottes de nouvelles armes à feu quelconques et de nouveaux projectiles aussi bien que de poudres plus puissantes que celles adoptées actuellement, tant pour les fusils que pour les canons, et à la défense de construire à l'avenir des navires de guerre à éperon. Mais ces propositions ne reçurent pas à la conférence de la Haye l'accueil qu'il avait espéré : aucun accord ne put se faire à l'assemblée de 1899, en dehors de la question des balles qui s'épanouissent et de celle des gaz asphyxiants (3).

1316¹. — B. TORPILLES, SOUS-MARINS. — On a inventé de nos jours pour les luttes sur la mer des moyens de destruction épouvantables

(1) V. Buzzati, *L'offesa e la difesa nelle guerra secondo i moderni ritrovati*, 1888. — Diena, *I nuovi mezzi di offesa e di difesa e il diritto di guerra*, R. I., 1918, pp. 193 et s. — Trobriand, *Des moyens de guerre nouveaux et des principales objections qu'ils soulèvent au point de vue du droit international*, 1909.

(2) Sur l'emploi des gaz asphyxiants, V. Clunet, *La guerre allemande par la combustion, l'asphyxie et l'empoisonnement*, 1915. — X, *Use of poisonous gases in warfare*, Case and comment., 24^e vol., p. 890. — V. aussi J. I. P., t. XLII, pp. 166, 269, 307, 493, 865, 938 ; t. XLIII, p. 126 ; t. XLV, pp. 774 et 1005.

(3) V. de Lapradelle, *La conférence de la Paix*, R. D. I. P., t. VI, pp. 681 et s. — Mérignhac, *La conférence internationale de la Paix*, 1900, pp. 41 et s.

et terribles dans leurs résultats : les *torpilles*, que lancent d'ordinaire des navires voyageant sous les eaux, les *sous-marins*. Une torpille fait sombrer, en quelques minutes, un cuirassé portant un nombreux équipage. Dans les guerres antérieures, le sauvetage des hommes d'un navire, qui coulait à fond sous les boulets de l'adversaire, pouvait encore être assez facilement accompli par l'équipage du vainqueur. Il sera désormais presque toujours impossible, vu la rapidité de la destruction. — La découverte de l'engin le plus meurtrier, tel est le but de presque tous les inventeurs.

Les torpilles peuvent-elles être autorisées comme moyen de guerre ? Certains l'ont nié (1). Ils ont fait valoir en ce sens le caractère inhumain de la torpille ; ils ont de plus présenté celle-ci comme une arme vile et déloyale, qui n'est pas honorable, comme quelque chose de diabolique et agissant sournoisement (2). Le ministre russe Mouraviéff, dans sa circulaire du 11 janvier 1899, indiquant les thèmes à discuter à la conférence de la paix qu'il convoquait, demanda expressément qu'on « défendit d'employer dans les guerres navales des bateaux torpilleurs sous-marins » ; mais cette défense ne fut pas prononcée et la conférence ne put arriver à une entente sur ce point. — Certes, les sentiments d'humanité sont froissés par l'usage des torpilles. Mais le droit international souffre dans la guerre maritime l'emploi de moyens qui ne sont pas moins terribles : actuellement les gros canons de marine ne détruisent-ils pas un navire aussi complètement qu'une torpille et ne rendent-ils pas aussi difficile le sauvetage de l'équipage ? La torpille est l'arme du faible ; en interdire l'usage ce serait mettre dans un grand état d'infériorité les pays qui ne peuvent pas avoir une marine puissante. La destruction aussi promptement que possible de la force navale de l'ennemi a toujours été et sera toujours le but de la guerre maritime (3).

(1) V. Bloch, *La guerre*, t. III, p. 57.

(2) V. Nys, *op. cit.*, t. III, p. 198.

(3) V. Aube, *Revue des Deux-Mondes*, 1882, t. L, p. 337. — Blanchon, *Les progrès de la torpille et la question des sous-marins*, *Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1912, p. 872. — Bourgois, *Les torpilleurs, la guerre navale et la défense des côtes*, 1888. — Charmes, *Les réformes de la marine*, *Revue des Deux-Mondes*, 1884, t. LXVI, p. 872. — Delay, *La guerre sous-marine*, *Revue bleue*, 15 juillet 1904. — Arthur Desjardins, *Mémoire lu à l'Académie des sciences morales et politiques le 15 mai 1887*. — Dupin de Saint-André, *La question des torpilleurs*, *Revue des Deux-Mondes*, 15 juin 1886 ; *Torpilleurs et bâtiments de guerre et de commerce*, *ibid.*, 15 juillet 1886. — Jane, *Torpedo in peace and war*, 2^e édit., 1904. — Pallu de la Barrière, *Le bâtiment de combat et la guerre sur mer*, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} août 1886.

L'emploi des sous-marins torpilleurs est déclaré légitime au point de vue des principes du droit international par MM. Loir et de Caqueray, *La marine et le progrès*, 1901, p. 247-249. — Sur les torpilles et sous-marins, V. encore Alvensleben, *Der Handelskrieg der Unterseeboote nach Völkerrecht*, 1916. — Aube, *La guerre maritime et les ports militaires de la France*. — François, *Sous-marin et droit des gens* (en néerlandais), 1919. — Kholer, *Der Unterseeboot-krieg und das Völker-*

En fait, les torpilles sont un moyen de guerre, qui a été pratiqué par les nations dès qu'il fut découvert par la science. En 1866, le Chili manifesta l'intention d'user de torpilles contre la flotte espagnole ; en 1880, presque tous les Etats de l'Europe prévoyaient dans leurs budgets la construction de bateaux torpilleurs. La solution qu'il faut admettre est qu'on doit considérer l'usage de pareilles armes comme licite à la condition qu'elles ne puissent porter un dommage à d'autres qu'aux belligérants. Elles ne doivent donc être employées par des belligérants que contre ceux qui combattent : les navires de commerce qui ne se livrent pas à des actes d'hostilité ne doivent pas pouvoir être torpillés. Il faut, d'autre part, ne permettre que les torpilles qui deviennent inoffensives dès qu'elles ont manqué leur but : autrement elles demeureraient un danger pour la navigation inoffensive. Telle est effectivement l'opinion qui a prévalu à la seconde conférence de la Paix de la Haye en 1907. Si, à cette conférence, on ne traita pas directement de la question des torpilles, on s'en occupa du moins indirectement en examinant le problème des mines sous-marines : la VIII^e convention de la Haye du 18 octobre 1907, sur les mines automatiques de contact, prévoyant le cas de torpilles, a, dans son article 1^{er}, n^o 3, « interdit d'employer des torpilles qui ne deviennent pas inoffensives lorsqu'elles auront manqué leur but » — V. aussi Manuel d'Oxford, 1913, art. 19.

Pendant la guerre mondiale de 1914-1919, la France et ses alliés se servirent des torpilles en se conformant à toutes les exigences du droit. Il en fut différemment de l'Allemagne et de ses associés : ce n'est pas seulement contre des navires de guerre belligérants, ce fut encore contre des bâtiments de commerce ennemis et même neutres que ceux-ci employèrent les torpilles ; et il ne paraît pas que les engins employés par eux aient été de nature à devenir inoffensifs sitôt après avoir manqué leur but.

1316². — C. MINES SOUS-MARINES (1). — Les mines, dont l'usage

recht, Gesetz und Recht, t. XVIII, n^{os} 15-17. — Perrinjaquet, *La guerre commerciale sous-marine*, R. D. I. P., t. XXIII et XXIV. — Rodier, *Les sous-marins et le droit des gens à la conférence de la Haye*, Correspondant, 10 mai 1899. — Rosso, *I sommergibili nel diritto delle guerra marittima*, Rivista marittima, 1916, pp. 39-369, et 1917, p. 27. — Trobriand, *Des moyens de guerre nouveaux et des principales objections qu'ils soulèvent au point de vue du droit international*, 1909. — Comp. Nouvelle Revue, 1^{er} avril 1886. — V. encore Paul Fauchille, *La guerre sous-marine allemande*, R. D. I. P., t. XXV, p. 75. — Rehm, *Der Unterseebootskrieg*, Zeitschrift f. Völkerrecht, t. IX, p. 20. — Wittmaack, *Der Unterseebootskrieg*, Deutsche Rundschau, 40^e année, p. 1.

(1) Sur les mines sous-marines, V. Fiore, *Dall' uso delle mina sottomarine nella guerra marittima*, 1913. — Gosse, *Les mines sous-marines*, 1914. — Laloy, *Les mines sous-marines*, 1910. — Pawley Bate, *Quarterly Review*, juillet 1915, p. 225. — Rocholl, *Die Frage der Minen im Seekrieg*, 1910. — Schucking, *Verwendung von Minen im Seekrieg*, Zeitschrift für internationale privat-und öffentliches Recht, 1906, pp. 2-121. — Stockton, *Submarine mines and torpedoes in war*, A. J., 1908, p. 275. — Wehberg, *Das Seekriegrecht*, 1915, pp. 72 et s. —

est en principe licite dans la guerre terrestre (n° 1086), doivent-elles être également permises dans la guerre maritime ? Si les mines demeurent là où on les a placées, si elles ne risquent pas de voyager de façon qu'on ne puisse savoir exactement où elles sont, elles peuvent être considérées comme d'un usage permis, à condition d'être mises seulement dans les eaux territoriales belligérantes, là où se trouve, d'une façon certaine et apparente, le théâtre de la guerre maritime ; car, alors, elles ne sauraient atteindre que les navires de commerce des belligérants et les navires des neutres qui auront bien voulu s'y exposer ; il convient aussi que l'emplacement des champs de mines soit indiqué, afin que la navigation pacifique, ainsi prévenue, ait la possibilité de se soustraire au danger. — Mais il se peut que des mines, quelque soin qu'on ait mis à les fixer, ne restent pas à la place où on les a établies et voyagent au gré des courants : flottant dans la haute mer, parfois loin des eaux belligérantes, elles exploseront alors contre des navires inoffensifs, peut-être même longtemps après la fin de la guerre. Dans de pareilles conditions elles rendent la navigation dangereuse, en des endroits où celle-ci devrait être exempte de périls ; elles constituent dès lors comme une atteinte au principe de la liberté des mers ; si la haute mer peut être le théâtre des hostilités, encore faut-il qu'on puisse savoir à quel endroit de la mer il en est ainsi. On ne doit donc autoriser l'emploi des mines sous-marines que si elles ne sont pas susceptibles de devenir un danger pour la navigation pacifique, en particulier pour la navigation des neutres.

1316³. — Les mines dont on peut concevoir l'emploi sont de deux sortes. Il y a d'abord les *mines automatiques de contact*, qui explosent dès qu'un navire les touche. Ces mines sont, les unes, *amarrées*, c'est-à-dire attachées au fond de la mer, les autres, *non amarrées* ou *flottantes*, c'est-à-dire semées dans la mer même : les premières ne sont pas moins dangereuses que les secondes, car souvent elles rompent leurs amarres. En dehors de ces mines, existent les *mines à commande électrique*, qui, placées dans la mer, n'éclatent que par l'action de moyens établis sur la terre et au moment où on le juge utile : n'agissant que sous l'effet de la volonté humaine, aucune objection ne peut être faite contre leur emploi.

1316¹. — La question des mines sous-marines a fait l'objet, en 1906, à Gand, sur le rapport de M. Kebedgy, d'une intéressante discussion à l'Institut de droit international. Cette discussion a abouti aux résolutions suivantes, qui devaient faire l'objet d'une seconde délibération : « I. Il est interdit de poser en pleine mer des mines fixes ou flot-

Wetzstein, *Die Seeminenfrage in Völkerrecht*, 1909. — V. encore Berg, *Die Seeminen im Krieg*, 1910. — Garner, *L'emploi des mines sous-marines*, J. I. P., t. XLII, p. 553, et A. J., 1915, p. 86. — Liepmann, *Der Kieler Hafen im Seekriege*, 1906. — Von Martitz, *Minen im Seekrieg*, International law Association report, 1906. — De Ryckère, *Les mines sous-marines*, Le Droit maritime (Bruxelles), nov. 1914-1918, p. 683. — Thaler, *Die Haftungsfrage im Seeminenrecht*, 1913.

tantes. — II. Les belligérants peuvent poser des mines dans leurs eaux territoriales ou dans celles de l'ennemi, à l'exception des mines flottantes ou des mines fixes susceptibles de causer, par leur déplacement, un danger pour la navigation en dehors des eaux des belligérants. — III. 1° Il en est de même des Etats neutres qui voudraient placer dans leurs eaux des engins pour empêcher la violation de leur neutralité. 2° Mais les Etats ne peuvent placer de telles mines dans le passage des détroits qui conduisent dans une mer ouverte. — IV. L'obligation de la notification incombe à l'Etat belligérant aussi bien qu'à l'Etat neutre. — V. La violation de l'une des règles qui précèdent entraîne la responsabilité de l'Etat fautif » (1).

A la session de Florence, de 1908, la Commission de l'Institut de droit international, sur la proposition de M. Edouard Rolin, remplaçant comme rapporteur M. Kebedgy, rédigea un nouveau texte (2), qui fut soumis à la session de Paris de 1910 aux délibérations de l'Institut. Celui-ci, qui n'a pu terminer la discussion du projet, a, le 2 avril 1910, adopté les résolutions suivantes : « I. Il est interdit de placer en pleine mer des mines automatiques de contact, amarrées ou non, la question des mines à commande électrique étant réservée. — II. Les belligérants peuvent placer des mines dans leurs eaux territoriales et dans celles de l'ennemi. Mais il leur est interdit, même dans ces eaux territoriales : 1° de placer des mines automatiques de contact non amarrées, à moins qu'elles ne soient construites de manière à devenir inoffensives une heure au maximum après que celui qui les a placées en aura perdu le contrôle ; 2° de placer des mines automatiques de contact amarrées qui ne deviennent pas inoffensives dès qu'elles auront rompu leurs amarres. — III. Il est interdit de faire usage, aussi bien dans les eaux territoriales qu'en pleine mer, de torpilles qui ne deviennent pas inoffensives lorsqu'elles auront manqué leur but. — IV. Un belligérant ne peut placer des mines devant les côtes et les ports de son adversaire que pour des buts navals et militaires. Il lui est interdit de les y placer pour établir ou maintenir un blocus de commerce. La question des détroits est réservée (3). — V. Lorsque les mines automatiques de contact, amarrées ou non amarrées, sont employées, toutes les précautions doivent être prises pour la sécurité de la navigation pacifique. Les belligérants pourvoient notamment à ce que ces mines deviennent inoffensives après un laps de temps limité. Dans le cas où les mines cesseraient d'être surveillées par eux, les belligérants signaleront les régions dangereuses, aussitôt que les exigences militaires le permettront, par un avis à la

(1) V. Dupuis, R. D. I. P., t. XIV, p. 381. — V. Kebedgy, Rapport à l'Institut de droit international, Annuaire de l'Institut, t. XXI, pp. 88 et 330.

(2) Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXII, p. 224.

(3) La question des détroits a fait l'objet d'un rapport spécial de M. Edouard Rolin en vue de la session d'Oxford, de 1913 de l'Institut de droit international (Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXV, p. 421).

navigation qui devra être aussitôt communiqué aux gouvernements par la voie diplomatique » (1).

Le 18 avril 1911, à Madrid, l'Institut a terminé la discussion du règlement sur les mines en votant les articles VI à IX ainsi conçus : « VI. L'Etat neutre peut placer des mines dans ses eaux territoriales pour la défense de sa neutralité. Il doit, en ce cas, observer les mêmes règles et prendre les mêmes précautions que celles qui sont imposées aux belligérants. L'Etat neutre doit faire connaître à la navigation, par un avis préalable, les régions où seront placées les mines automatiques de contact. Cet avis devra être communiqué d'urgence aux gouvernements par la voie diplomatique. — VII. La question du placement des mines dans les détroits est réservée tant en ce qui concerne les neutres que les belligérants. — VIII. A la fin de la guerre, les Etats belligérants et neutres feront tout ce qui dépend d'eux pour enlever, chacun de son côté, les mines qu'ils auront placées. Quant aux mines automatiques de contact amarrées que l'un des belligérants aurait laissées sur les côtes de l'autre, l'emplacement en sera notifié à l'autre partie par l'Etat qui les aura posées, et chaque Etat devra procéder, dans le plus bref délai, à l'enlèvement des mines qui se trouvent dans ses eaux. Les Etats belligérants et neutres auxquels incombe l'obligation d'enlever les mines après la fin de la lutte devront faire connaître la date à laquelle l'enlèvement de ces mines sera terminé. — IX. La violation d'une des règles qui précèdent entraîne la responsabilité de l'Etat fautif. L'Etat qui a posé la mine est jusqu'à preuve contraire présumé fautif. Cette responsabilité pourra être mise en jeu, même par des particuliers, devant le tribunal international compétent » (2).

1316^s. — Dans l'intervalle des sessions de l'Institut de droit international de Gand (1906) et de Florence (1908), une conférence diplomatique, la seconde conférence de la Paix de 1907, s'était également occupée de la matière. Une convention du 18 octobre 1907, la convention VIII, qui a été conclue pour une durée de sept ans (ou jusqu'à sa revision à une date antérieure par la troisième conférence de la Paix), mais qui sauf dénonciation doit continuer d'être en vigueur après ce délai, a traité « à la pose des mines sous-marines automatiques de contact ». Elle a un caractère essentiellement provisoire, comme cela résulte de son préambule et de son article 12, et cela n'a rien d'étonnant, la science n'ayant pas encore dit son dernier mot en ce qui concerne les mines sous-marines.

Le libellé même de la convention de la Haye montre qu'elle n'a pas entendu régler la situation des mines fixes qui éclatent au moyen d'un

(1) V. Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXIII, pp. 429 et s. — Dupuis, R. D. I. P., t. XVII, p. 597.

(2) V. Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXIV, p. 302. — Dupuis, R. D. I. P., t. XVIII, p. 621.

courant électrique, dû à l'action de l'homme. Ces mines, actionnées de la terre, ne sauraient vraiment produire de dommages aux navires pacifiques ; elles constituent un moyen de guerre peu coûteux et efficace pour la défense des côtes : on avertit qu'on a placé des mines de ce genre, et on donne des pilotes aux navires neutres.

C'est des mines automatiques, c'est-à-dire de celles qui ne doivent pas être actionnées de la terre, qui ne demeurent pas nécessairement au point où on les a mises, et qui éclatent au seul contact d'un navire quelconque, qu'il y avait lieu de se préoccuper. Et, à leur sujet, la convention du 18 octobre 1907 a fait une distinction entre les mines automatiques de contact *amarrées* et les mines *non amarrées*, qu'un navire jette en mer, par exemple pour empêcher la flotte adverse qui le poursuit de l'atteindre. L'article 1^{er} de la convention « interdit : 1° de placer des mines automatiques de contact non amarrées, à moins qu'elles ne soient construites de manière à devenir inoffensives une heure au maximum après que celui qui les a placées en aura perdu le contrôle ; 2° de placer des mines automatiques de contact amarrées, qui ne deviennent pas inoffensives dès qu'elles auront rompu leurs amarres ».

La convention n'indique pas exactement où on peut placer des mines automatiques ; le projet arrêté au sein du comité d'examen contenait à cet égard des dispositions assez précises. L'article 2 de l'accord adopté par la conférence se borne à dire : « Il est interdit de placer des mines automatiques de contact devant les côtes et les ports de l'adversaire dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce ». Certains Etats, par exemple la France, n'ont pas admis cette disposition, car il se peut fort bien que des navires de guerre aient trouvé asile dans un port de commerce. — Dans le silence de la convention, est-il permis de placer des mines automatiques en pleine mer ? On peut le contester : ce serait porter atteinte au principe fondamental de la liberté de la navigation pacifique (1). Cependant, comme toutes les propositions tendant à limiter l'emploi des mines amarrées dans des zones déterminées, qui avaient été présentées à la conférence, furent écartées par elle, on pourrait aussi soutenir que les belligérants ont le droit de se servir de ces mines partout où ils peuvent commettre des actes d'hostilité, donc dans la haute mer comme dans les eaux territoriales des puissances en guerre (2).

D'après l'article 3, on doit prendre certaines précautions afin de sauvegarder la navigation pacifique : « Lorsque les mines automatiques de contact amarrées sont employées, toutes les précautions possibles doivent être prises pour la sécurité de la navigation pacifique. Les

(1) V. Westlake, *International law. War*, p. 322. — Comp. Pearce Higgins, *The Hague peace conferences*, 1909, pp. 344 et s. — V. aussi Garner, A. J., 1915, p. 92, et J. I. P., t. XLII, p. 558.

(2) V. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres*, n° 346. — Garner, J. I. P., t. XLII, p. 556, et A. J., 1915, p. 89.

belligérants s'engagent à pourvoir, dans la mesure du possible, à ce que ces mines deviennent inoffensives après un laps de temps limité, et, dans le cas où elles cesseraient d'être surveillées, à signaler les régions dangereuses, aussitôt que les exigences militaires le permettront, par un avis à la navigation, qui devra être aussi communiqué aux gouvernements par la voie diplomatique ».

L'article 4 implique le droit pour les neutres de se servir de mines automatiques pour la défense de leurs côtes : « Toute puissance neutre qui place des mines automatiques de contact devant ses côtes, déclare cet article, doit observer les mêmes règles et prendre les mêmes précautions que celles qui sont imposées aux belligérants. La puissance neutre doit faire connaître à la navigation, par un avis préalable, les régions où seront mouillées des mines automatiques de contact, Cet avis devra être communiqué d'urgence aux gouvernements par voie diplomatique ».

Aux termes de l'article 5, « à la fin de la guerre, les puissances contractantes s'engagent à faire tout ce qui dépend d'elles pour enlever, chacune de son côté, les mines qu'elles ont placées ; quant aux mines automatiques de contact amarrées que l'un des belligérants aurait posées le long des côtes de l'autre, l'emplacement en sera notifié à l'autre partie par la puissance qui les a posées, et chaque puissance devra procéder dans le plus bref délai à l'enlèvement des mines qui se trouvent dans ses eaux ».

Enfin, suivant l'article 6, « les puissances contractantes qui ne disposent pas encore de mines perfectionnées telles qu'elles sont prévues dans la présente convention et qui, par conséquent, ne sauraient actuellement se conformer aux règles établies dans les articles 1 et 3, s'engagent à transformer, aussitôt que possible, leur matériel de mines afin qu'il réponde aux prescriptions susmentionnées » (1).

Au cours de la conférence de la Haye, la délégation britannique avait demandé que l'usage des mines sous-marines automatiques de contact non amarrées et des mines amarrées qui ne deviennent pas inoffensives après la rupture de leurs amarres fût interdit, et que les belligérants fussent autorisés à poser des mines uniquement dans leurs eaux territoriales ou dans les eaux territoriales de l'ennemi. Mais il ne fut pas donné suite à cette proposition à cause de l'opposition du représentant de l'Allemagne, M. Marschall von Bieberstein. — A la même conférence de la Haye, la Colombie avait proposé de n'autoriser l'emploi des mines amarrées dans les eaux de l'ennemi que comme moyen de défense, non comme moyen d'attaque. Devant la difficulté qu'il y a à distinguer si une mine a été placée pour attaquer ou seulement pour se défendre, cette proposition fut écartée.

1316⁶. — Le Manuel d'Oxford, 1913 (art. 20 et s.), s'inspirant à la

(1) V. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres*, pp. 545 et s.

fois des règles admises en 1910-1911 par l'Institut de droit international et en 1907 par la deuxième conférence de la Haye, a également prévu l'emploi des mines dans la guerre maritime. Les règles que l'Institut a ainsi, à nouveau, consacrées dans son Manuel sont très judicieuses. Elles sont les suivantes : « Art. 20. Il est interdit de placer en pleine mer des mines automatiques de contact, amarrées ou non. — Art. 21. Les belligérants peuvent placer des mines dans leurs eaux territoriales et dans celles de l'ennemi. Mais il leur est interdit, même dans ces eaux territoriales : 1° de placer des mines automatiques de contact non amarrées, à moins qu'elles ne soient construites de manière à devenir inoffensives une heure au maximum après que celui qui les a placées en aura perdu le contrôle ; 2° de placer des mines automatiques de contact amarrées, qui ne deviennent pas inoffensives dès qu'elles auront rompu leurs amarres. — Art. 22. Un belligérant ne peut placer des mines devant les côtes et les ports de son adversaire que pour des buts navals et militaires. Il lui est interdit de les y placer pour établir ou maintenir un blocus de commerce. — Art. 23. Lorsque des mines automatiques de contact, amarrées ou non amarrées, sont employées, toutes les précautions doivent être prises pour la sécurité de la navigation pacifique. Les belligérants pourvoient notamment, dans la mesure du possible, à ce que les mines deviennent inoffensives après un laps de temps limité. Dans le cas où les mines cesseraient d'être surveillées par eux, les belligérants signaleront les régions dangereuses, aussitôt que les exigences militaires le permettront, par un avis à la navigation, qui devra être aussi communiqué aux gouvernements par la voie diplomatique. — Art. 24. A la fin de la guerre, les Etats belligérants feront tout ce qui dépend d'eux pour enlever, chacun de son côté, les mines qu'ils auront placées. Quant aux mines automatiques de contact amarrées que l'un des belligérants aurait laissées sur les côtes de l'autre, l'emplacement en sera notifié à l'autre partie par l'Etat qui les aura posées, et chaque Etat devra procéder, dans le plus bref délai, à l'enlèvement des mines qui se trouvent dans ses eaux. Les Etats belligérants auxquels incombe l'obligation d'enlever les mines après la fin de la lutte devront, dans le plus bref délai possible, faire connaître que l'enlèvement de ces mines a été terminé dans la mesure du possible ».

1316⁷. — Pendant la guerre russo-japonaise de 1904, il a été fait un large usage, tant du côté du Japon que du côté de la Russie, de mines automatiques de contact, destinées à défendre l'entrée des ports. Eclatant au moindre choc qu'elles rencontraient, ces mines ont fait périr une assez grande quantité de vaisseaux russes et japonais ; emportées par le courant, elles ont aussi causé la perte de nombreux navires neutres, spécialement de navires chinois.

1316⁸. — Dans sa guerre de 1911-1912 contre l'Italie, la Turquie, craignant un blocus ou une attaque du détroit des Dardanelles, a,

au mois d'avril 1912, fermé ce détroit au moyen de mines. La Russie protesta en invoquant l'article 3 du traité de Londres du 13 mars 1871. D'autres puissances insistèrent en termes amicaux pour la réouverture du détroit. Le 1^{er} mai, la Turquie consentit à rouvrir le détroit, en se réservant le droit de le fermer de nouveau en cas de nécessité ; en fait, à raison des difficultés de la pêche des mines, la réouverture n'eut lieu que vers la fin de mai (1).

1316⁹. — La Turquie, lors de ses guerres de 1911-1913 contre l'Italie et les Etats balkaniques, a fait également usage de mines pour la défense de ses ports. Le 22 mai 1913, un paquebot français, le *Sénégal*, heurta une mine en sortant de Smyrne, bien qu'il naviguât entre les bouées du chenal indiquant la route réglementaire à suivre ; il fut coulé. Deux jours après, un navire naviguant sous pavillon américain, le *Nevada*, faisait également explosion après avoir heurté une mine en sortant de Smyrne. Au mois de juin 1913, un voilier italien *Clefteria* coulait, en quittant le port de Smyrne, après avoir heurté une mine.

1316¹⁰. — Pendant la guerre mondiale de 1914-1919, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ont fait un usage immodéré des mines sous-marines. Dès le début même des hostilités, elles ont, par grande quantité, posé, non seulement dans leurs eaux territoriales, mais en pleine mer, sur les routes commerciales menant aux ports ennemis et aussi aux ports neutres, des mines qui ne devaient point devenir inoffensives après un certain nombre d'heures ; c'est par des bâtiments de pêche, s'abritant parfois sous un pavillon neutre, et profitant ainsi de leur immunité, que ces mines ont été la plupart du temps semées ; les zones de mines ne furent pas d'ailleurs tenues en observation et aucune notification de leur emplacement ne fut faite aux Etats étrangers. A la date du 28 septembre 1914, l'Italie, encore neutre, protesta énergiquement contre l'emploi abusif des mines flottantes fait par l'Autriche dans la mer Adriatique. La politique des Empires centraux obligea la Grande-Bretagne, la France et la Russie à adopter, au mois d'octobre 1914, des contre-mesures analogues. Toutefois, en plaçant des mines à leur tour, ces puissances respectèrent toujours les exigences de la convention de la Haye : les champs de mines établis par elles furent l'objet de notifications spéciales et de mesures de surveillance particulières, et les mines mouillées présentèrent les garanties prescrites par la convention de 1907. — L'usage abusif des mines par l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie amena la destruction de nombreux navires belligérants et neutres. — Emu par ce résultat, le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, qui, dès le 13 août 1914, s'était élevé contre la manière dont il était fait usage des mines dans la présente guerre, suggéra, à la date du 19 février 1915, que l'Allemagne et la Grande-Bretagne tombassent d'accord « que ni l'une ni

(1) V. Rapisardi-Mirabelli, *La guerre italo-turque et le droit des gens*, R. D. I, 2^e série, t. XV, pp. 109 et s.

l'autre ne placeront des mines flottantes soit dans la haute mer, soit dans les eaux territoriales ; que ni l'une ni l'autre ne pourront placer en haute mer des mines ancrées, sauf le cas où elles seraient placées exclusivement dans un but de défense en deçà d'une portée de canon des ports ; que toutes les mines porteront l'estampille du gouvernement qui les a placées et seront construites de telle manière qu'elles seront inoffensives après avoir été enlevées de leur ancrage ». Mais ce projet d'accord demeura sans suite (1). — Le gouvernement des Pays-Bas a protesté contre la pose de mines par l'Allemagne sans avis préalable à la navigation et aux neutres ; il a soutenu qu'il fallait un avis *spécial*, qu'il ne suffisait pas, comme l'Allemagne le prétendait, d'un avis général annonçant l'intention d'user contre l'ennemi de tous les moyens et partant de la pose de mines.

1317. — D. RUSES. — Comme dans la guerre terrestre, l'emploi de la ruse est permis dans la guerre navale, pourvu qu'elle ne soit pas contraire à l'honneur. Sur mer aussi bien que sur terre, la lutte doit être loyale : les *moyens perfides* doivent donc être interdits au même titre dans la guerre maritime et dans la guerre continentale.

1317¹. — Au cours de la guerre de 1914-1919, la Grande-Bretagne, afin de chasser les sous-marins allemands, a fait usage de *bateaux camouflés* ou *bateaux-pièges*, dont les armes étaient dissimulées, destinés à être pris par les sous-marins pour de simples petits navires innocents (2).

1317². — Les anciennes ordonnances françaises de 1696 et de 1704 défendaient aux vaisseaux de guerre et aux corsaires de donner le coup de *semonce* sous un *faux pavillon* (n° 585). — En 1815, le Conseil d'Etat français déclara que la simulation de pavillon était permise pour échapper à la surveillance des navires de guerre, mais jamais s'il s'agissait d'une attaque, d'un combat, ou de coup de semonce parce qu'il sert précisément à affirmer le pavillon. L'article 121 du décret du 15 août 1851 dit : « Avant de commencer l'action, le commandant en chef fait arborer les marques distinctives et hisser les pavillons français sur tous les bâtiments. Dans aucun cas, il ne doit combattre sous un autre pavillon. — Dans les combats de nuit, il ordonne qu'un fanal soit placé au-dessus du pavillon de poupe ». — Le règlement autrichien de 1864 contient une disposition semblable. — L'ordonnance des prises allemande du 30 septembre 1909-3 août 1914 dispose dans son article 82 : « Si un commandant désire arrêter un na-

(1) V. Hall, *op. cit.*, § 185, p. 571. — Garner, *The use of submarines mines*, A. J., 1915, pp. 86 et s., 461 et s. — V. les textes relatifs à la pose de mines par les différents belligérants lors de la guerre de 1914, dans Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, pp. 163, 173, 174, 182, 183, 190, 222, t. II, pp. 31, 33, 107, et dans les Documents du Département d'Etat des Etats-Unis sur la guerre européenne, t. IV, pp. 21 et s. — V. aussi Brown Scott, *A survey of international relations between the United States and Germany*, pp. 205 et s.

(2) Sur les bateaux-pièges, V. un article du Temps du 8 août 1918, p. 2.

vire, il ordonnera au navire de stopper au moyen de signaux et en faisant des appels de sirène. Au plus tard simultanément avec le signal, le pavillon et la flamme seront arborés. Pendant la nuit, le pavillon doit être éclairé. Durant une poursuite, il n'est pas nécessaire d'arborer le pavillon de guerre, et l'usage de n'importe quel pavillon de commerce est permis ». — Les Instructions françaises du 30 janvier 1916 ordonnent aux croiseurs français qui veulent visiter un navire de tirer un coup de canon de semonce à poudre et d'arborer leur pavillon (art. 88) ; le décret français du 15 mai 1910 sur le service à bord des bâtiments de la flotte a reproduit en termes presque identiques, dans son article 330, l'article 121 du décret de 1851. — L'article 7 du code naval des Etats-Unis de 1900 a déclaré : « L'usage de faux pavillons est interdit à la guerre, et, soit au moment de sommer un vaisseau de mettre en panne, soit avant d'ouvrir le feu dans un combat, les navires des Etats-Unis doivent déployer les couleurs nationales ».

Parmi les auteurs, Perels (*op. cit.*, p. 214) pense que l'usage d'un faux pavillon est une ruse de guerre licite ou non licite, selon les circonstances de chaque espèce. L'honneur militaire en décide : mais c'est une perfidie condamnable de s'engager dans un combat en arborant un faux pavillon. — Ortolan (*op. cit.*, t. II, p. 29) tient pour stratagème licite le fait d'attirer son ennemi au combat ou d'échapper à un ennemi supérieur en hissant un faux pavillon. — Mais de Cussy combat cette doctrine et pense qu'aujourd'hui aucun commandant de navire de guerre ne se considérerait comme autorisé à masquer sous un pavillon étranger le dessein d'attaquer l'ennemi, sauf à abandonner cette ruse en approchant de lui. Sa dignité personnelle, la dignité de son pays et l'honneur militaire ne s'opposeraient pas seulement à l'emploi d'un tel moyen, mais à la pensée d'en faire usage (*op. cit.*, t. I, p. 257) (V. aussi Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VI, § 2760). — La plupart des auteurs autorisent l'usage d'un faux pavillon, sauf en cas d'action (1).

L'emploi d'un faux pavillon, dans le cas où il est illicite, ne saurait être admis comme représailles, parce que la conduite contraire à l'honneur de l'un des belligérants n'autorise jamais l'adversaire à agir de même (Perels, *op. cit.*, p. 216).

Le Manuel d'Oxford, 1913, contrairement à la pratique suivie par les Etats et à l'opinion de la majorité des auteurs, considère avec raison comme un moyen perfide l'usage de faux pavillons (art. 15) (2). —

(1) V. Fiore, *Le droit international codifié*, art. 1658 et s. — Hall, *op. cit.*, § 187. — Pillet, R. D. I. P., t. V, pp. 444 et s.

(2) Le Code naval des Etats-Unis de 1900, abrogé en 1904, s'était occupé dans ses articles 3 et suivants des moyens licites ou illicites dont on peut user dans la guerre maritime. — V. de Loménie, *Les stratagèmes de la guerre navale*, Correspondant, 25 février 1905. — Pillet, *Le libre usage du pavillon en temps de guerre maritime*, R. D. I. P., t. V, p. 444. — V. dans Oppenheim, *International law*, 2^e édit., t. II, p. 262, un certain nombre de faits sur l'emploi d'un faux

Comp. n° 1388¹. — La Société anglaise Grotius, dans des recommandations votées par elle le 18 décembre 1917, a de même déclaré qu'en aucunes circonstances un navire de guerre ne devait arborer un faux pavillon ou de fausses couleurs (1). — Les règles de l'honneur interdisent absolument, dans la guerre terrestre, l'emploi de faux drapeaux (n° 1087) ; pourquoi ces règles devraient-elles être comprises différemment dans la guerre maritime : l'honneur militaire ne peut changer selon qu'on agit sur terre ou sur mer.

En 1877, lors du conflit entre la Turquie et la Russie, des navires de guerre turcs ont, dans la mer Noire, arboré le pavillon italien ; et, pendant la guerre de 1898 entre les Etats-Unis et l'Espagne, deux vaisseaux de guerre américains ont fait usage du pavillon espagnol.

1318. — E. ATTAQUE D'UN NAVIRE QUI SE REND. — Il est absolument contraire aux lois de la guerre de *faire feu sur un navire ennemi qui amène son pavillon* ; en abaissant son pavillon, il manifeste l'intention de se rendre (Instructions allemandes, art. 96, citées par Perels, *op. cit.*, édit. 1884, p. 216. — Règlement autrichien de 1864, n° 1488. — Manuel d'Oxford, 1913, art. 17).

1319. — F. BLOCUS. — Le *blocus* des ports militaires et des ports de commerce de l'ennemi est un procédé parfaitement licite. Vu son importance et les difficultés qu'a soulevées son application, un chapitre spécial lui sera consacré (n° 1589 et s.). — Manuel d'Oxford, 1913, art. 30.

1320. — G. BOMBARDEMENT PAR DES FORCES NAVALES. — Au nombre des moyens licites, autorisés par le droit international dans la guerre maritime, se place (comme dans la guerre continentale) le *bombardement* des ports militaires, des arsenaux maritimes, des forts qui les environnent, des batteries de côte, des fortifications commandant les détroits, passes ou goulets (2). C'est à la puissance militaire de l'Etat qu'on s'attaque et les moyens employés ont pour but la cessation de la résistance de l'ennemi.

Mais est-il licite de bombarder les ports exclusivement commerciaux, les villes situées sur le littoral de la mer ? Ne faut-il pas les assimiler aux villes ouvertes, non défendues, que le droit international ne permet pas de bombarder dans la guerre continentale (n° 1095) ? Nous pensons que la règle doit être la même en matière de guerre maritime. — C'est l'opinion générale (Calvo, *op. cit.*, t. IV, §§ 2069, 2090 et 2091).

pavillon. — Sur l'usage d'un faux pavillon par les navires marchands, V. *infra*, n° 1388⁵.

(1) Société Grotius, t. IV, p. XLVIII.

(2) V. Barclay, *Bombardments*, English Review, mai 1915. — Phillimore, *Bombardments*, Société Grotius, t. I, p. 61. — Comp. Delavaud, *Un arrangement international en 1696 sur les bombardements*, R. D. I. P., t. XVI, p. 698. — V. encore Drossos, *Les bombardements*, 1917 (en grec). — Hartig, *Die Beschietzung durch Seestreikräfte in Kriegszeiten*, 1911. — Brown Scott, *Bombardment by naval forces*, A. J., 1908, p. 285.

Le Code naval des Etats-Unis de 1900 interdisait le bombardement des places non fortifiées et non défendues, « excepté lorsque ce bombardement est l'accessoire de la destruction d'établissements militaires et navals, de dépôts publics de munitions de guerre ou de vaisseaux de guerre au port, ou bien lorsque des réquisitions raisonnables de vivres ou d'approvisionnements, au moment où ces réquisitions sont faites, sont empêchées par la force, auquel cas avertissement préalable du bombardement doit être donné ».

1320¹. — L'Institut de droit international, dans sa session de Venise, en 1896, a voté un règlement sur le bombardement des villes ouvertes par les forces navales, qui l'interdit en règle générale (1). — La question du bombardement par des forces navales a été soulevée, mais non résolue à la première conférence de la Haye de 1899 : on a émis simplement le vœu qu'elle soit renvoyée à l'examen d'une conférence ultérieure (R. D. I. P., t. VI, p. 730). — La seconde conférence de la Paix a, sur ce sujet, adopté, le 18 octobre 1907, une convention spéciale, la convention IX.

S'inspirant de ce qui existe dans la guerre continentale (n° 1095), la convention de 1907 pose, comme principe, qu' « il est interdit de bombarder, par des forces navales, des ports, villes, villages, habitations ou bâtiments, qui ne sont pas défendus » (art. 1^{er}, al. 1). Et, sans donner une définition générale de la localité non défendue, elle édicte à cet égard cette règle particulière : « Une localité ne peut pas être bombardée à raison du seul fait que, devant son port, se trouvent moullées des mines sous-marines automatiques de contact » (art. 1^{er}, al. 2). Cette dernière disposition n'a pas été acceptée par un certain nombre de puissances : comment, en effet, considérer comme un port non défendu le port qui possède des moyens d'empêcher l'occupation ennemie ? (2). Mais on peut faire observer que, s'il fallait considérer comme défendue, et partant comme susceptible d'être bombardée, toute localité où des mines seraient moullées, toutes les localités pourraient en fait être bombardées, car un belligérant ne sera jamais certain que des mines n'aient pas été placées, et dans le doute il croira toujours à leur immersion : admettre le bombardement d'une localité où se trouvent des mines sous-marines, ce serait en définitive détruire absolument le principe de l'interdiction de bombarder les villes non défendues ; il n'y aurait plus de localités qu'on ne serait pas en droit de croire défendues !

Au principe ainsi établi, la convention de 1907 apporte, pour des raisons militaires, deux sortes d'exceptions. — 1° Aux termes de l'article 2, « ne sont pas compris dans l'interdiction de bombarder, les ouvrages militaires, établissements militaires ou navals, dépôts

(1) V. Annuaire de l'Institut, t. XV, p. 309. — Dupuis, R. D. I. P., t. III, p. 658.

(2) V. Westlake, *International law. War*, p. 315.

d'armes ou de matériel de guerre, ateliers et installations propres à être utilisés pour les besoins de la flotte ou de l'armée ennemie, et les navires de guerre se trouvant dans le port ». Mais des mesures sont prescrites pour restreindre le plus possible l'effet du bombardement : « Le commandant d'une force navale pourra, après sommation avec délai raisonnable, les détruire par le canon, si tout autre moyen est impossible et lorsque les autorités locales n'auront pas procédé à cette destruction dans le délai fixé. Il n'encourt aucune responsabilité dans ce cas pour les dommages involontaires, qui pourraient être occasionnés par le bombardement. Si des nécessités militaires, exigeant une action immédiate, ne permettaient pas d'accorder le délai, il reste entendu que l'interdiction de bombarder la ville non défendue subsiste comme dans le cas énoncé dans l'alinéa 1^{er} et que le commandant prendra toutes les dispositions voulues pour qu'il en résulte pour cette ville le moins d'inconvénients possible » : cela veut dire qu'il faut limiter le bombardement à l'organisme militaire sans attaquer directement la localité.

La seconde dérogation à la défense de bombarder, prévue par l'article 3, a trait au cas où des réquisitions sont nécessaires et n'ont pas été obtenues : « Il peut, après notification expresse, être procédé au bombardement des ports, villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus, si les autorités locales, mises en demeure par une sommation formelle, refusent d'obtempérer à des réquisitions de vivres ou d'approvisionnements nécessaires au besoin présent de la force navale qui se trouve devant la localité. Ces réquisitions seront en rapport avec les ressources de la localité. Elles ne seront réclamées qu'avec l'autorisation du commandant de ladite force navale et elles seront, autant que possible, payées au comptant ; sinon elles seront constatées par des reçus ». — Au point de vue du bombardement, les contributions ne sont pas assimilées aux réquisitions : d'après l'article 4, « est interdit le bombardement, pour le non-paiement des contributions en argent, des ports, villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus ». — Cette différence entre les réquisitions et les contributions tient à ce que les réquisitions de vivres ou d'approvisionnements peuvent être parfois nécessaires, tandis que les contributions ne sont jamais indispensables : une flotte, un navire de guerre peuvent se trouver dépourvus d'objets dont ils ne sauraient se passer, ils ont le droit d'exiger ces objets ; ils peuvent toujours se passer d'argent (1).

La convention, par ses articles 5 et 6, soumet le bombardement, dans les cas où il est permis, à certaines règles. — « Art. 5. Dans le bombardement par des forces navales, toutes les mesures nécessaires doivent être prises par le commandant pour épargner, autant que

(1) V. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres*, p. 100.

possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades ou blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire. Le devoir des habitants est de désigner ces monuments, ces édifices ou lieux de rassemblement, par des signes visibles, qui consisteront en grands panneaux rectangulaires rigides, partagés, suivant une des diagonales, en deux triangles de couleur, noire en haut et blanche en bas. — Art. 6. Sauf le cas où les exigences militaires ne le permettraient pas, le commandant de la force navale assaillante doit, avant d'entreprendre le bombardement, faire tout ce qui dépend de lui pour avertir les autorités » (1).

§ 1320². — Le Manuel d'Oxford, 1913 (art. 25 et s.), a consacré, en ce qui concerne le bombardement, les règles de la convention de la Haye de 1907, sauf une double exception : 1° Ce ne sont pas les ports, villes, villages, habitations ou bâtiments *qui ne sont pas défendus* qu'il interdit en principe de bombarder, mais ceux *qui ne se défendent pas*. 2° Il défend le bombardement aussi bien pour le refus d'obtempérer à des réquisitions de vivres ou d'approvisionnements que pour le non-paiement des contributions.

1320³. — Il y a eu, au cours du XIX^e et du XX^e siècles, un certain nombre de bombardements navals. — Nelson, en avril 1801, pour accélérer la reddition de la flotte danoise mouillée dans le Sund, bombarda Copenhague. La conduite de l'amiral anglais a été qualifiée par Cauchy (*op. cit.*, t. II, p. 255) *d'acte odieux et perfide que rien ne saurait excuser*. — En 1834, la corvette *Cyane* des Etats-Unis procéda à un bombardement rigoureux de Saint-Jean de Nicaragua. — En 1844, le prince de Joinville recommanda, en cas de guerre, le bombardement des grandes villes commerciales anglaises ; le duc de Wellington protesta énergiquement contre une pareille théorie. — En 1866, la flotte espagnole commandée par l'amiral Mendès-Nunez bombarda Valparaiso. — En 1870, l'amiral français Bouet-Willauze se refusa à attaquer et à détruire la station balnéaire prussienne de Colberg, dans la Baltique, bien qu'une dépêche transmise par Copenhague lui en eut donné l'ordre : estimant que le gouvernement français avait été trompé par de faux renseignements, il demanda de nouvelles instructions, mais sa demande resta sans réponse. — La Russie, en 1878, se proposa d'envoyer sa flotte de Vladivostok sur les côtes d'Australie afin de rançonner les villes ouvertes des colonies britanniques. — En 1882, l'amiral français Aube, reprenant la thèse du prince de Joinville, soutint qu'il fallait dans la guerre moderne bombarder toutes les villes du littoral, fortifiées ou non, pacifiques ou

(1) V. Brown Scott, *Bombardment of naval forces*, A. J., 1908, p. 285. — Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres*, pp. 93 et s.

guerrières, les incendier, les ruiner, et tout au moins les rançonner (1), et son opinion fut partagée par quelques-uns (2), mais combattue par d'autres (3). Emue de cette conception nouvelle de la guerre maritime, l'Angleterre en fit l'essai dans ses manœuvres navales de 1888 en opérant plusieurs démonstrations sur les côtes, feignant de bombarder des villes ouvertes, des plages à la mode ou d'exiger d'elles, sous peine de bombardement, des rançons énormes (4). — En 1904, lors de la guerre russo-japonaise, le gouvernement de Russie protesta contre le bombardement par la flotte japonaise d'une station de quarantaine de l'île de San-Shan-Tao (5). — Pendant la guerre italo-turque de 1911-1912, la Turquie accusa l'Italie d'avoir procédé au bombardement de villes ouvertes, notamment de Beyrouth, mais son accusation paraît contestable (6). — En octobre 1912, le gouvernement ottoman a fait savoir au gouvernement français, en le priant d'en informer les compagnies de navigation intéressées, qu'il avait donné à sa flotte l'ordre de bombarder Varna et Bourgas, et de bloquer ces deux ports bulgares de la mer Noire. — Le 22 octobre 1912, la Bulgarie a protesté contre le bombardement de Kavarna fait par des cuirassés turcs sans aucun préavis aux autorités locales et alors que le port de Kavarna est une ville exclusivement commerciale et absolument sans défense.

Durant la guerre de 1914, tout au début des hostilités, deux navires allemands, le *Göben* et le *Breslau*, allèrent bombarder les villes ouvertes de Bone et Philippeville, sur la côte française de l'Algérie. De même, le bombardement par l'Allemagne, au cours de cette guerre, des villes d'eau britanniques de Scarborough et de Whitby et des villes également sans défense de Yarmouth et de Hartlepool fut fait en violation de la convention de la Haye.

1320¹. — H. PILLAGE ET DÉVASTATION. — Aux termes de l'article 7 de la convention IX de la Haye de 1907 sur le bombardement par des forces navales, « il est interdit de livrer au pillage une ville ou localité même prise d'assaut ». — D'après les articles 18 et 28 du Manuel d'Oxford, 1913, le pillage et la dévastation sont interdits.

1321. — I. DESTRUCTION DES CABLES TÉLÉGRAPHIQUES SOUS-MARINS (7). — La destruction des câbles télégraphiques sous-marins est-elle

(1) Revue des Deux-Mondes, 1882, t. I, p. 337.

(2) V. Charmes, Revue des Deux-Mondes, 1884, t. LXVI, p. 872. — Lamy, *ibid.*, t. LIII, p. 345.

(3) Amiral Bourgeois, *Les torpilleurs, la guerre navale et la défense des côtes*, 1888.

(4) V. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, pp. 83 et s.

(5) V. Holland, *Letters upon war and neutrality (1881-1882)*, 1909, p. 81. — Takahashi, *op. cit.*, pp. 407 et s.

(6) V. Oppenheim, *op. cit.*, t. II, p. 269. — Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2^e série, t. XV, pp. 573 et s.

(7) V. Renault, *De la protection internationale des câbles télégraphiques sous-*

au nombre des actes de guerre licites ? — La convention, signée à Paris, le 14 mars 1884, par vingt-six Etats européens ou américains, a organisé la protection des câbles sous-marins en temps de paix (Loi française du 20 décembre 1884. — Décret du 23 avril 1888) (n° 583). — Mais cette convention ne contient aucune clause relative à l'état de guerre : « La convention, déclare son article 15, ne s'applique pas en cas de guerre et les Etats belligérants conservent leur liberté d'action ». — Louis Renault (1), tenant compte du dommage que causerait la destruction des câbles sous-marins aux rapports internationaux en même temps que des nécessités de la guerre, distingue quatre hypothèses et admet les conclusions suivantes :

1° Le câble relie deux points du territoire d'une seule et même puissance belligérante, par exemple, câble entre l'Italie et la Sardaigne,

marins, R. D. I., t. XII, pp. 251 et s. — Sur les câbles en temps de guerre, V. encore Cybichowski, *Das Seekabel im Kriegsrecht*, Zeitschrift für internationales privates und öffentliches Recht, t. XVII, 1907, p. 160. — Depelley, *Les câbles télégraphiques en temps de guerre*, Revue des Deux-Mondes, 1^{er} janvier 1900. — Fischer, *Die Telegraphie und das Völkerrecht*, 1876. — Goffin, *Law Quarterly Review*, t. XV, 1899, p. 145. — Henning, *Seekabel, Drahtlose Telegraphie und Kriegsrecht*, Deutsche Revue, 1906, p. 80 ; *Die Seekabel im Kriege*, Zeitschrift für int. pr. und öffentl. Recht, 1904, p. 382. — Holland, *Des câbles sous-marins en temps de guerre*, J. I. P., t. XXV, p. 643. — Jouhaunaud, *Les câbles sous-marins ; leur protection en temps de paix et en temps de guerre*, 1904. — Kraemer, *Die unterseeischen Telegraphenkabel in Kriegzeiten*, 1903. — Morse, *De la destruction par un belligérant des câbles sous-marins appartenant à des compagnies privées*, J. I. P., t. XXV, p. 699 ; *The neutralisation of submarine telegraphic cables*, Kosmodike, 1^{er} janvier 1898. — Nordon, *Some legal aspects of the submarine cable and wireless telegraph in war*, *The Law Magazine and Review*, 1907, pp. 166 et 340. — Perduix, *Les câbles sous-marins*, 1902. — Phillipson, *The rights of neutrals and belligerents as to submarine cables, wireless telegraphy and intercepting of information in time of war*, dans *Studies in international law*, 1903, pp. 55 et s. — Rey, *Le réseau télégraphique sous-marin en temps de guerre*, R. D. I. P., t. VIII, pp. 681 et s. — Rolland, *De la correspondance postale et télégraphique dans les relations internationales*, 1901. — Roper, *Die Unterseekabel*, 1910. — Scholz, *Krieg und Seekabel*, 1904. — Wilson, *Submarine telegraphic cables in their international relations*, 1901. — Bruno Zuculin, *I cavi sottomarini e il telegrafo senza fili nel diritto di guerra*, 1907. — V. encore, spécialement pour la guerre hispano-américaine de 1898, Le Fur, R. D. I. P., t. VI, pp. 477 et s., et Renault, R. D. I. P., t. VII, p. 270. — Comp. sur les droits d'un gouvernement de suspendre à sa volonté, en cas de guerre, les communications par câbles télégraphiques (cas de l'Angleterre pendant la guerre Sud-africaine de 1899-1900), Arthur Desjardins, *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} mars 1900, pp. 72 et s., et Despagnet, R. D. I. P., t. VII, pp. 796 et s. — Comp. aussi la bibliographie sur la télégraphie sans fil donnée ci-dessus, dans le t. I, sous le chapitre IV du livre 1^{er} de la deuxième partie. — V. également von Bar, *Das Recht der unterseeischen Kabel im Kriegsfall*, *Archiv f. off. Recht*, 1900, p. 414. — Landois, *Zur Lehre vom völkerrechtlichen Schutz der submarinen Telegraphenkabel*, 1894. — Liepmann, *Der Kieler Hafen im Seekriege*, 1916, pp. 14 et s. — Michaelis, *Die Verwendung des internationalen Kabelnetzes im Seekriege*, *Marine Rundschau*, 1903, p. 807. — Müller, *Kabel und Seekriegsrecht*, 1911.

(1) Renault, *op. et loc. cit.*

entre la France et la Corse ou l'Algérie, etc. — Le belligérant peut évidemment suspendre le service télégraphique ou le régler à sa guise, détruire même le câble, s'il le juge utile. L'autre belligérant pourra détruire le câble, et il y aura le plus souvent un grand intérêt. — L'interruption du câble pourra résulter d'actes faits en pleine mer ou dans les eaux territoriales, puisque des actes de guerre peuvent légitimement avoir lieu dans l'une et l'autre partie de la mer.

2° Le câble fait communiquer le territoire des deux belligérants. — L'interruption des communications serait de droit : l'un ou l'autre des belligérants pourra détruire le câble. Rien ne restreint leur liberté d'action.

3° Le câble existe entre le territoire d'un belligérant et le territoire d'un neutre. — Le belligérant au territoire duquel aboutit le câble est libre de restreindre ou de supprimer la communication : son droit n'est pas douteux ; il résulte du droit de souveraineté. — L'autre belligérant doit respecter le câble, car les communications entre neutres et belligérants sont permises, sous une double restriction. — a) Les neutres ne peuvent pas communiquer avec un port bloqué. Un câble part d'un territoire neutre et aboutit à un port bloqué. Il est incontestable que le bloqueur pourra interrompre le câble d'atterrissage, comme il pourra intercepter un paquebot porteur de correspondances. — b) Il est admis sans conteste qu'un neutre ne peut, sans manquer à ses devoirs de neutralité, transporter dans une des parties du territoire ennemi les dépêches, qu'une autorité belligérante lui a remises dans un port neutre ou dans un port ennemi. Les communications télégraphiques entre neutres et belligérants ne peuvent se poursuivre librement, qu'autant qu'elles sont étrangères aux opérations de guerre. Or, comme ce point sera des plus difficiles à constater, comme avec les dépêches, très innocentes en apparence, on peut, dans un langage convenu, fournir à l'un des belligérants sur les opérations militaires de l'autre des renseignements précieux, il est à présumer que le belligérant qui aura des soupçons n'hésitera pas à rompre le câble.

4° Le câble télégraphique est établi entre deux territoires neutres. — La destruction, ou même l'interruption momentanée du câble par un belligérant, ne pourra jamais se justifier.

Le Code naval des Etats-Unis de 1900 a fixé les règles à observer en ce qui concerne les câbles télégraphiques sous-marins en temps de guerre, art. 5 (R. D. I. P., t. IX, Documents, p. 2).

L'Institut de droit international, dans sa session de Bruxelles, en 1902, s'est à son tour occupé de la question des câbles sous-marins en temps de guerre (1). Il a adopté le règlement suivant : « I. Le câble

(1) En 1879, à Bruxelles, l'Institut avait déjà formulé des vœux et adopté certaines règles sur la protection des câbles sous-marins en temps de paix et en temps de guerre. V. Annuaire, 1879-1880, t. I, p. 394.

sous-marin reliant deux territoires neutres est inviolable. — II. Le câble reliant les territoires de deux belligérants ou deux parties du territoire d'un des belligérants peut être coupé partout, excepté dans la mer territoriale et dans les eaux neutralisées dépendant d'un territoire neutre (« neutralisées » par traité ou par déclaration conformément à l'article 4 des Résolutions de Paris de 1894). — III. Le câble reliant un territoire neutre au territoire d'un des belligérants ne peut en aucun cas être coupé dans la mer territoriale ou dans les eaux neutralisées dépendant d'un territoire neutre. En haute mer, ce câble ne peut être coupé que s'il y a blocus effectif et dans les limites de la ligne du blocus, sauf rétablissement du câble dans le plus bref délai possible. Ce câble peut toujours être coupé sur le territoire et dans la mer territoriale dépendant d'un territoire ennemi jusqu'à une distance de trois milles marins de la laisse de basse-marée. — IV. Il est entendu que la liberté de l'Etat neutre de transmettre des dépêches n'implique pas la faculté d'en user ou d'en permettre l'usage manifestement pour prêter assistance à l'un des belligérants. — V. En ce qui concerne l'application des règles précédentes, il n'y a de différence à établir, ni entre les câbles d'Etat et les câbles appartenant à des particuliers, ni entre les câbles de propriété ennemie et ceux qui sont de propriété neutre » (1).

L'article 54 du Règlement de la Haye de 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre contient la disposition suivante : « Les câbles sous-marins reliant un territoire occupé à un territoire neutre ne seront détruits ou saisis que dans le cas d'une nécessité absolue. Ils devront également être restitués et les indemnités seront réglées à la paix ».

Le Manuel d'Oxford, 1913, a traité des câbles sous-marins en temps de guerre dans son article 54.

1321¹. — Quelle a été, en ce qui concerne la destruction des câbles sous-marins, la pratique suivie par les différents Etats en guerre ? — 1^o *Câbles entre parties du territoire d'un même belligérant.* — Pendant la guerre franco-allemande de 1870-1871 des câbles reliant deux places sur les côtes de France furent coupés systématiquement en dehors de la mer territoriale. Les Etats-Unis, en guerre avec l'Espagne en 1898, ont coupé le câble le long de la côte cubaine entre la Havane et Santiago. De même, en 1893, lors des troubles du Brésil, le gouvernement coupa le câble qui se trouvait dans la baie de Rio-de-Janeiro ; le câble entre Mangaratiba et Ilha Grande fut également détruit. — 2^o *Câbles entre les belligérants.* — Durant la guerre de 1877 entre la Russie et la Turquie, le câble reliant Constantinople à Odessa fut

(1) V. Annuaire de l'Institut de droit international, t. XIX, pp. 301 et s. — Dupuis, *La XXI^e session de l'Institut de droit international et la question des câbles sous-marins en temps de guerre*, R. D. I. P., t. X, pp. 532 et s. — Kraemer, *Die unterseeischen Telegraphenkabel in Kriegszeiten*, 1903.

coupé par les Turcs dès le début des hostilités. Lors de la guerre entre le Pérou et le Chili, en 1882, des tentatives furent faites pour détruire les câbles unissant les principaux ports de ces pays. En 1894, lors de la guerre entre la Chine et le Japon, les propriétaires des câbles ayant décidé de maintenir leurs services au profit des deux belligérants, le service des câbles continua comme en temps de paix. Pendant la guerre de 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis, on ne jugea pas devoir couper les câbles reliant les Etats-Unis au territoire de l'ennemi ou à un territoire en communication avec l'ennemi, mais ces câbles furent soumis à une sévère surveillance à leurs deux extrémités. — 3° *Câbles entre belligérants et neutres.* — En 1870, pendant la guerre franco-allemande, l'Angleterre s'opposa à ce que le gouvernement français, désireux de communiquer avec sa flotte de la mer du Nord, posât un câble partant de Dunkerque et aboutissant en territoire anglais. En 1898, lors de la guerre hispano-américaine, l'Espagne s'abstint de couper les câbles reliant les Etats-Unis à l'Europe. Les Etats-Unis, de leur côté, ont coupé plusieurs câbles reliant un territoire ennemi et un territoire neutre, comme ceux unissant Santiago de Cuba et la Jamaïque, Cuba et Haïti, Hong-Kong, Manille et l'Espagne : quand l'amiral américain Dewey détruisit le câble Hong-Kong-Manille, les Etats-Unis refusèrent de faire droit à la demande d'indemnité que leur adressa la Compagnie anglaise, propriétaire de la ligne (1). Le Chili paya au contraire une indemnité lorsque, dans sa guerre avec le Pérou, il coupa le câble de la Compagnie britannique.

1321^a. — J. DESTRUCTION DES PHARES, FEUX ET SIGNAUX DE TEMPÊTE. — D'après Pradler-Fodéré (*Traité de droit international public européen et américain*, t. VI, n° 2773), bien qu'ils soient destinés à l'usage de toutes les nations et qu'ils existent autant dans l'intérêt des Etats neutres que dans celui des puissances en guerre, les *phares*, les *feux*, les *signaux de tempête*, etc., peuvent être détruits ou plutôt mis hors de service, sur leur territoire ou sur celui de l'ennemi, par les belligérants si ceux-ci y sont contraints par les exigences des opérations militaires, par le soin de leur sécurité, par les nécessités de la lutte ; mais ces détériorations ne doivent avoir lieu que dans les limites strictement nécessaires pour ne rendre ces appareils et signaux sans utilité que pendant la guerre, de façon à ce qu'ils puissent être facilement réparés à la conclusion de la paix. Les belligérants doivent donner immédiatement avis de leurs intentions à cet égard, avec des délais raisonnables, aux Etats neutres afin qu'ils n'aient pas à souffrir de ces actes d'hostilité. — V. aussi Dudley-Field, *Projet d'un Code international*, art. 838 et 840. — Pendant la guerre franco-allemande

(1) V. Le Fur, R. D. I. P., t. VI, p. 477. — Parsoné, J. I. P., t. XXV, p. 813. — Phillipson, *op. et loc. cit.* — Renault, R. D. I. P., t. VII, p. 270. — Rey, R. D. I. P., t. VIII, pp. 681 et s. — U. S. Naval War College, *International law situations*, 1901, p. 177.

de 1870-1871, les Prussiens ont donné aux neutres un préavis de la destruction des phares. — La Turquie, lors de sa guerre de 1911-1912 avec l'Italie, a procédé à l'extinction des phares. — En 1912-1913, dans la guerre entre la Turquie et les Etats balkaniques, tous les phares de la côte grecque de l'Archipel ont été éteints par ordre du gouvernement grec. — Au mois de mai 1914, le Mexique, en difficultés avec les Etats-Unis, a fait éteindre ses phares.

1322. — K. DESTRUCTION OU CAPTURE DES NAVIRES ENNEMIS SERVANT A LA GUERRE. — Chacun des belligérants peut *détruire* ou *capturer les vaisseaux de guerre* de son adversaire avec leur armement et leurs approvisionnements, les transports de l'Etat, les navires qui, affrétés par son adversaire, concourent directement ou indirectement aux opérations de la guerre. — Les officiers, les équipages qui montent ces navires sont, en cas de capture, des prisonniers de guerre. — Manuel d'Oxford, 1913, art. 31 et 55. — Pour opérer la destruction ou la capture, les belligérants peuvent d'ailleurs se servir de tous les navires qui constituent leur force armée. Ils peuvent même, on l'a vu (n^{os} 1313 et s.), utiliser dans certains cas des bâtiments de commerce armés ; seulement, comme on l'a dit, ces bâtiments ne doivent jamais être employés que pour la défense : ils sont donc non pas des moyens d'attaque, mais uniquement des moyens de défense.

1323. — Des restrictions indispensables sont toutefois apportées à ce droit de destruction ou de capture.

1323¹. — 1^o Sont naturellement exceptés les navires dits de *cartel*, portant pavillon parlementaire, employés à des échanges de prisonniers ou à porter des propositions d'armistice. — Ces navires ou embarcations ne doivent avoir à bord, ni munitions, ni armes autres qu'un petit canon pour faire les signaux. — V. Manuel d'Oxford, 1913, art. 45.

1323². — 2^o Les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907, sur l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève, contiennent également diverses restrictions ou atténuations du droit de capture. Ces restrictions ou atténuations existaient déjà dans la convention additionnelle de Genève du 20 octobre 1868, sur les secours à donner aux blessés dans la guerre maritime, qui, n'ayant pas été ratifiée par les puissances, était demeurée à l'état de simple projet. L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, pendant la guerre mondiale de 1914-1919, ont méconnu l'immunité des bâtiments hospitaliers en torpillant à diverses reprises les navires-hôpitaux de leurs adversaires (1) (V. n^{os} 1395²⁹ et s.).

1323³. — L. CAPTURE ET DESTRUCTION DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE OU DE LA PROPRIÉTÉ PUBLIQUE ENNEMIE AUTRE QUE LES NAVIRES SERVANT A LA GUERRE. — La *capture* et la *destruction de ces propriétés*

(1) V. Des Gouttes, *Le torpillage des navires-hôpitaux par l'Allemagne*, R. D. I. P., t. XXIV, p. 469.

constituent-elles, comme celles des navires ennemis servant à la guerre, des procédés permis dans la guerre maritime ? Les développements que cette question réclame exigent qu'on lui consacre des chapitres spéciaux (n^{os} 1324 et s., 1395¹⁵ et s.).

CHAPITRE IV

LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE ENNEMIE SUR MER

SECTION I. — La capture de la propriété privée ennemie (1)

1324. — Tout belligérant peut détruire ou capturer les vaisseaux de guerre de son adversaire avec leur armement et leur approvisionnement, les transports de l'Etat ou les navires qui, affrétés par cet adversaire, concourent directement ou indirectement aux opérations de la guerre (n° 1322).

(1) Aegedi, *Frei Schiff unter Feindes Flagges*, 1866. — De Bar, *Die Unverletzlichkeit des Privateigentums im Seekriege*, Die Nation, 1906, p. 134. — Barclay, *Inviolabilité de la propriété privée sur mer*, R. D. I., t. I, 2^e série, p. 546 ; *Tentative draft treaty for assimilation of private property at sea to private property on land in warfare*, 1906. — Benedix, *De præda*, 1874. — Bentwich, *The law of private property in war*, 1907. — Bluntschli, *Du droit de butin en général et spécialement du droit de prise maritime*, R. D. I., t. IX, p. 508 ; t. X, p. 60. — De Boeck, *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi*, 1882. — Brusa, *Sulla proprietà privata nelle guerre maritime*, 1907. — Butler, *Freedom from capture of private property at sea in war*, North American Review, 1899, p. 54. — Carnazza Amari, *Del rispetto della proprietà privata nelle guerre maritime*, Archivio giuridico, 1908, t. I. — Castellì, *La corsa e la proprietà privata nelle guerre del mare*, 1906. — Cauchy, *Du respect de la propriété privée en temps de guerre maritime*, 1866. — Chalot, *Répercussions économiques du droit de capture*, 1912. — Choate, *Immunity of private property at sea*, 1914. — Cohen, *The immunity of enemy's property from capture at sea*, 1909. — Danson, *Our commerce in war and how to protect it*, 1897. — Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, 1899, nos 25 et s. ; *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres*, 1911, pp. 55 et s. — Fonseka, *Der deutsche Seehandel und die Prisengerichte*, 1873. — Fromageot, *De l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sur mer en temps de guerre*. — Gessner, *De la réforme du droit maritime de la guerre*, R. D. I., t. VII, p. 236. — Gillet, *Le caractère hostile de la propriété privée dans la guerre maritime*, 1911. — Giordana, *La proprietà privata nelle guerre maritime secondo il diritto internazionale pubblico*, 1907. — Girard, *Du caractère ennemi de la propriété privée dans la guerre maritime à la conférence navale de Londres*, 1911. — Grotius, *De jure prædæ commentarius*, 1604. — Hall, *On certain proposed changes in international law*, Contemporary Review, octobre 1875. — Hamman, *Der Streit um das Seebeuterecht*, 1907. — Hautefeuille, *Questions de droit maritime international : Propriétés privées des belligérants sur mer*, pp. 61 à 106 ; *Le droit maritime international devant le parlement britannique*, pp. 176 et s., 1861 ; *Histoire des origines, des progrès et des variations du droit maritime international*, tit. VI, sect. VII, pp. 450 et s., 1869. — Higgins, *War and the private citizen*, 1912. — Hirst, *Commerce and property in naval warfare*, 1906. — Hyde, *Immunity of private property at sea from capture during war*. — Kennedy, *L'exemption de capture de la propriété privée sur mer en temps de guerre*, Law magazine and review, novembre 1906, p. 281 et Yale Review, t. XVI, p. 381. — Klobukowski, *Die Seebeute oder das feindliche Privateigentum zur See*, 1877. — Latifi, *Effects*

Mais un belligérant peut-il aussi *capturer* la propriété privée des sujets de son adversaire ? En d'autres termes, la *capture de la propriété privée ennemie sur mer* constitue-t-elle un moyen de guerre licite ou un moyen de guerre illicite ? — Par propriété privée ennemie, il faut entendre toute propriété appartenant aux citoyens et aux sujets de l'ennemi : navire de commerce, yacht de course (1), etc., et marchandises de toutes sortes se trouvant à bord. — Mais comme le droit de saisie des belligérants ne peut s'expliquer que par le désir d'atteindre le commerce de l'ennemi, on ne doit pas comprendre dans la propriété privée ennemie saisissable les effets personnels du capitaine et des hommes de l'équipage ainsi que dans une certaine mesure les paco-

of war on property, 1909. — De Laveleye, *Du respect de la propriété privée sur mer en temps de guerre*, R. D. I., t. VII, p. 208 ; *Encore la capture sur mer*, R. D. I., t. XVI, p. 568. — Lawrence, *The exemption of private property from capture by sea*, 1885. — Léveillé, *De l'inviolabilité de la propriété privée des belligérants sur mer*, 1863. — Loreburn, *Capture at sea*, 1913. — Macdonnell, *Some plain reasons for immunity from capture of private property at sea*, 1910. — Mahan, *Some neglected Aspects of War*, 1907. — Marais, *De l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sur mer en temps de guerre*. — G.-F. de Martens, *Essai concernant les armateurs, les prises et les reprises*, 1795. — F. de Martens, *Du droit de propriété privée en temps de guerre*, 1869. — Massé, *Le droit commercial, etc.*, t. I. — Miraglia, *Delle condizioni storiche e scientifiche del diritto di preda esercitato dalle navi da guerra*, 1871. — Niemeyer, *Seebeuterecht*, Tag du 6 mars 1909. — Noguères, *Les progrès du droit international public au XIX^e siècle*, 1891. — Ortolan, Article dans la Revue maritime et coloniale, 1873 ; *Règles internationales et diplomatique de la mer*, t. II, liv. III. — Pascaud, *L'inviolabilité de la propriété privée ennemie dans les guerres maritimes*, 1897. — Paternostro, *Delle prede, delle riprede e dei giudizi relativi*, 1879. — Peillon, *La propriété privée ennemie et le droit de prise maritime*, 1910. — Perels, *Privateigentum auf See in kriegszeiten*, Marine Rundschau, 1903, p. 269. — Pierantoni, *Rapport sur les prises maritimes d'après l'école et la législation italiennes*, R. D. I., t. VII, pp. 619 et s. — Quigley, *The immunity of private property from capture at sea*, 1913 ; *The immunity of private property from capture at sea*, A. J., 1917, p. 22 ; *The american attitude toward capture at sea*, A. J., 1917, p. 820. — Raynaud, *Du principe du droit de prise dans les guerres maritimes*, 1900. — Rochussen, *De occupatione bellica bonorum privatorum in bello maritimo*, 1857. — Romagnosi, *Questioni di diritto sulle prede maritime*, 1834. — Röpake, *Das Seebeuterecht*, 1904. — Brown Scott, *Status of enemy merchant ships*, A. J., 1908, p. 259. — Sheldon Amos, *Lectures on international law*. — Silvetti, *La proprietà privata nemica sul mare dev essere inviolabile*, 1901. — Soetbeer, *Sammlung offizieller Actenstücke in Bezug auf Schifffahrt und Handel in Kriegszeiten*, 1855-1857. — Stockton, *Would immunity from capture, during war, of non offending private property upon the high seas be in interest of civilization*, A. J., 1907, p. 930. — Sumner Maine, *La guerre*, V et XI. — Urquhart, *Sparing private property in war at sea*, 1866. — Vidari, *Delle rispetto della proprietà privata fra gli Stati in guerra*, 1867 ; *Navires ennemis, marchandises ennemies*, R. D. I., t. III, p. 268. — Wehberg, *Das Beuterecht im Land- und Seekriege*, 1909, et traduction anglaise : *Capture in war on land and sea*, 1911. — Westlake, *Effects of war on property with a note on belligerent rights at sea*, 1909. — Yeaman, *Some observations upon international prize law and the abolition of marine captures*.

(1) La Cour des prises britannique a spécialement déclaré saisissable et confiscable comme propriété ennemie le yacht de course allemand *Germania*, lors de la guerre mondiale de 1914-1919.

tilles, s'ils ne constituent pas un véritable chargement, c'est-à-dire des marchandises destinées au commerce; la coutume est bien établie en ce sens (Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VIII, n° 3164, p. 529).

La question est au nombre des plus discutées. Elle touche à des intérêts politiques et économiques fort importants. Elle offre une gravité particulière à l'égard des Etats qui ont un commerce maritime étendu, Angleterre, Allemagne, Etats-Unis, France, Italie, Norvège et Suède (1).

La question touche par certains côtés aux droits et à la situation des Etats restés étrangers à la guerre, des *neutres*. — En effet, les hypothèses suivantes se présentent : 1° navire ennemi chargé de marchandises ennemies ; 2° navire ennemi chargé de marchandises appartenant à des neutres ; 3° navire ennemi chargé à la fois des deux sortes de marchandises ; 4° navire neutre chargé de marchandise neutre, autre que contrebande de guerre ; 5° navire neutre chargé de contrebande de guerre ; 6° navire neutre chargé de marchandise ennemie, en tout ou en partie.

(1) Tout le commerce extérieur de l'Angleterre se fait nécessairement par mer. Il s'élevait il y a quelques années aux environs de dix-huit milliards, importation et exportation réunies. Alors qu'en 1803 la flotte commerciale anglaise comptait 2 millions de tonnes et ses transactions portaient sur 75 millions de livres sterling, en 1910 ce tonnage est monté à 13 millions et demi de tonnes, faisant le commerce pour 1,776 millions de livres. — Les 6/10 du commerce extérieur de la France prennent la voie maritime. En 1885, l'importation et l'exportation *par mer* réunies s'élevaient à 5,985 millions. — Le commerce extérieur par mer des Etats-Unis a été toujours en progressant (V. Austin, *L'avenir du commerce américain*, Revue politique internationale, décembre 1916, p. 210). — Le commerce maritime de l'Allemagne a, à la fin du XIX^e siècle, pris également un essor considérable. En 1872, l'Allemagne avait 500 navires dont 179 à vapeur, ayant une capacité de 130,000 tonnes ; vers 1898, elle avait (en ne tenant compte que des navires ayant une capacité d'au moins 27 tonnes de registre) 2,524 navires à voiles et 1,068 à vapeur, ayant au total 1,052,044 tonnes et 40,000 hommes d'équipage. En l'espace de 23 ans la progression de la marine marchande a été pour l'Allemagne de 100 à 265, alors que pour la France elle ne fut que de 100 à 132. Au 1^{er} janvier 1901, l'Allemagne possédait 3,883 navires, ayant 1,941,645 tonnes et 50,556 hommes d'équipage. Au 1^{er} janvier 1913, son tonnage total s'élevait à 3,023,725 tonnes. — On a dressé le tableau suivant de la puissance navale de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne et de la France au 1^{er} décembre 1913 : Grande-Bretagne, 20,279,790 tonneaux ; Allemagne, 4,598,746 tonneaux ; France, 2,246,504 tonneaux ; en 1914, par suite de constructions nouvelles, la flotte allemande dépassait 5,000,000 tonneaux de jauge, avec 70,000 hommes d'équipage. Si on compare seulement les vapeurs de plus de 100 tonneaux de jauge brute, on arrive à ce résultat que la Grande-Bretagne possédait le 1^{er} décembre 1913 18,863,652 tonneaux, l'Allemagne 4,465,491, et la France 1,739,255. Ainsi, en 1914, la flotte allemande représentait un tonnage double du tonnage français, et elle comptait trois fois plus de vapeurs que la flotte de la France. — V. à ce sujet Georges Blondel, *L'essor industriel et commercial du peuple allemand*. — Loreburn, *Capture at sea*. — Ripert, *L'Allemagne sans marine marchande*, La Paix des Peuples, 25 mars 1919, pp. 414 et s. — Schmitt, *La rivalité économique anglo-allemande*, Revue politique internationale, juillet-août 1915, p. 3.

Nous examinerons plus loin (*Neutralité*) les hypothèses où des neutres sont engagés. Nous nous restreignons ici à l'étude de celle où un navire de commerce ennemi est chargé de marchandises appartenant à des sujets de l'ennemi. — Dans ce cas, quelle est la coutume internationale, quelles sont les opinions et les thèses des publicistes ?

1325. — Mentionnons, au point de vue de la méthode à suivre dans cette étude, une remarque fort exacte, faite par Perels. « Le droit de capture et la course, dit-il, sont des institutions étroitement liées dans leurs résultats. La propriété privée de l'ennemi sur mer est directement atteinte par l'une et par l'autre. Leur but est le même : la confiscation, la ruine du commerce maritime de l'ennemi, souvent le lucre, qui est toujours le seul mobile du corsaire ; de sorte qu'on a pu dire, même en parlant de ce droit exercé par les navires de guerre, qu'il constituait une piraterie privilégiée. Précédemment et presque toujours jusqu'en 1884, on *confondait les deux choses* en traitant la matière et, même dans ces derniers temps, on *n'e s'est pas attaché suffisamment à les distinguer* » (1).

C'est un vice de méthode. — Malgré leur étroite affinité, le droit de capturer en mer la propriété ennemie et la course ne sont pas indissolublement liés. — La course suppose le droit de capture, l'a pour fondement et ne saurait subsister sans lui : mais la réciproque n'est pas exacte et, depuis la déclaration de Paris de 1856, le droit de capture a été exercé par des Etats, qui ont renoncé à recourir à la *course maritime*. — Pour accentuer cette distinction, nous avons traité de la *course* dans une section spéciale (n^{os} 1273^b et s.).

1326. — I. COUTUME INTERNATIONALE. — La coutume internationale est nette et précise. — Le belligérant peut saisir, capturer et confisquer (avec certaines formalités) le navire de commerce ennemi et la marchandise ennemie dont il est chargé. — Telle est la règle adoptée et pratiquée, appliquée depuis un temps immémorial, si bien établie que le *Consulat de la mer* se contente d'y faire allusion, tant le rédacteur de ce recueil la savait connue de tous. « Lorsqu'un navire allant ou venant ou étant en course rencontre un navire marchand, si ce dernier appartient à des ennemis ainsi que sa cargaison, il est inutile d'en parler, parce que chacun est assez instruit pour savoir ce qu'il doit faire, et, dans ce cas, il n'est pas nécessaire de donner de règle ».

Cette pratique constante est démontrée par l'institution même de la réglementation et l'histoire de la *course*, — par la création en France, sous Charles V, en 1373, d'un amiral, chargé de délivrer des lettres de marque, de juger de la validité des prises, — par l'institution, au xiv^e siècle, dans presque tous les Etats maritimes, de cours d'amirauté.

Toutefois, dans la guerre qui éclata en 1323 entre la France et l'Angleterre, il y eut une tentative pour supprimer les prises de guerre :

(1) Perels, *Manuel de droit maritime international*, 1884, p. 219.

le 1 août 1324, le roi d'Angleterre Edouard II interdit à ses sujets de saisir les navires français qui ne se livreraient pas à des actes belliqueux. Mais, Charles le Bel n'ayant pas répondu à ces avances, il ne fut pas donné suite à l'idée du respect sur mer de la propriété privée des ennemis inoffensifs ; en 1329, après la paix, on décida que toutes les prises faites depuis cinq ans seraient restituées (1).

1327. — Au XVIII^e siècle, un traité vient déroger à la coutume immémoriale de la capture. L'article 23 du traité conclu entre la Prusse et les Etats-Unis, le 10 septembre 1785, interdit, au cas de guerre entre les deux Etats, la capture des vaisseaux marchands engagés dans un commerce pacifique, et, comme conséquence nécessaire, l'emploi de corsaires. Ce traité, unique en son genre, fut qualifié par Gentz de *vraie curiosité diplomatique*. — Le traité de 1785 fut réformé sur ce point par le traité du 11 juillet 1799, conclu entre les mêmes Etats, et dans lequel on ne trouve aucun article correspondant à l'article 23. — Mais la disposition fut reproduite dans l'article 12 du traité du 1^{er} mai 1828. « Il est vrai, remarque Geffcken, qu'une guerre maritime entre ces deux Etats n'était guère probable » (sur Heffter, *op. cit.*, § 139, note 2).

Franklin, Adam, Jefferson conclurent divers traités avec plusieurs Etats européens, avec la France en 1778, avec la Suède en 1783, avec les Pays-Bas en 1782. Aucun d'eux ne fait une allusion, même éloignée, à la question de la confiscation des navires marchands et des cargaisons ennemies.

1328. — Dans une circulaire ministérielle du 12 avril 1823, Chateaubriand déclara que la France ne capturerait les navires espagnols que s'ils tentaient de forcer un blocus. — Mais le caractère de la guerre d'intervention faite par la France enlève toute valeur et toute autorité à cette déclaration, en tant que constituant une dérogation à la pratique séculaire. Fallait-il froisser les intérêts des Espagnols, quand on allait leur imposer un roi ?

1329. — En décembre 1823, James Monroe, président des Etats-Unis, communique à la France, à l'Angleterre et à la Russie, un projet, qui entre autres dispositions interdit la capture, même par la marine militaire de l'Etat, des navires de commerce de l'ennemi et de leurs cargaisons. — Le président invoque des idées d'humanité, de charité et ne dit mot des véritables mobiles qui le guident : le désir de n'avoir pas à créer et à entretenir une marine militaire fédérale formidable et coûteuse, pour protéger sur les divers océans la flotte commerciale, et celui de garantir le commerce maritime des Etats-Unis, d'une manière plus efficace que ne pourrait même le faire cette marine militaire, puisque désormais toute prise serait interdite. — La proposition Monroe n'eut pas de suites.

(1) V. Dumas, *Etude sur le jugement des prises maritimes en France jusqu'à la suppression de l'office d'amiral (1627)*, 1908, p. 9.

1830. — Rien ne fut changé à la pratique séculaire jusqu'en 1854. La propriété privée ennemie put toujours être capturée en mer, par les navires de la marine militaire de l'Etat ou par des corsaires commissionnés. — Mais, après la guerre de Crimée, la déclaration de Paris du 16 avril 1856 vint proclamer l'abolition de la course et établir, à l'égard des neutres, des règles que nous retrouverons ci-après.

Signée par les grandes puissances et par le Piémont et la Turquie, cette déclaration obtint l'adhésion de presque tous les autres Etats d'Europe et d'Amérique (41 Etats ou villes libres). Les Etats-Unis, l'Espagne et le Mexique la refusèrent (1).

Les Etats-Unis ne voulaient consentir à l'abolition de la course, que si la déclaration de Paris était complétée par l'interdiction absolue de la capture de la propriété privée ennemie sur mer et par l'abolition du droit de visite (Dépêche de M. Marcy, 28 juillet 1856) (2).

La course paraissait aux Etats-Unis indispensable, tant que les marines de guerre auraient encore le droit de capturer les navires de commerce. Ils trouvaient que les puissances, dont la marine marchande est nombreuse et la marine de guerre faible, étaient gravement menacées par l'abolition de la course. Elles n'auraient plus le droit de délivrer des lettres de marque à leurs navires de commerce, tandis que la marine de guerre de l'ennemi aurait le droit d'anéantir librement leur commerce.

La Prusse, l'Italie et la Russie (3) se déclarent prêtes à accéder à la réforme proposée par les Etats-Unis et à abolir les prises maritimes, en même temps que la course. En France, M. Drouyn de Lhuys inclinait à adopter la proposition américaine. Mais l'Angleterre ne voulut pas y consentir.

1831. — La question resta en l'état jusqu'en 1859. Pendant la guerre faite conjointement par la France et par le Piémont à l'Autriche, la coutume fut appliquée. Des navires autrichiens furent capturés. — Le traité de Zurich du 10 novembre 1859 stipula la restitution des navires autrichiens, dont la capture n'avait pas encore été validée par le tribunal des prises. — Cauchy fait remarquer que c'est l'abolition de la course, en 1856, qui a rendu possible cette mesure (4).

1832. — Lors de la guerre contre la Chine, l'Angleterre, par un ordre en conseil privé du 8 mars 1860, la France, par un arrêté ministériel du 28 mars 1860, décidèrent que la propriété chinoise ennemie devrait jouir, à bord des vaisseaux français ou anglais, des mêmes immunités qu'à bord des vaisseaux neutres, de même que la propriété

(1) L'Espagne et le Mexique sont revenus sur leur refus en 1907. V. *supra*, n° 1297.

(2) Cette dépêche célèbre est en partie reproduite par Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2545.

(3) V. F. de Martens, *Recueil des traités et conventions conclus par la Russie, Traités avec la France (1822-1906)*, 1909, p. 305.

(4) Cauchy, *Du respect de la propriété privée*, pp. 71-72.

française ou anglaise devait jouir de ces immunités à bord des vaisseaux chinois. Il fut établi que les Français auraient la faculté de continuer leurs relations commerciales avec les Chinois même sur le territoire chinois, et que réciproquement les Chinois pourraient continuer leurs relations commerciales avec les sujets français ou anglais même sur le territoire français ou anglais. Il est aisé de saisir les motifs intéressés de ces dérogations à la coutume (n° 1064¹).

1333. — Le droit de capture fut encore appliqué par la France pendant la guerre du Mexique ; mais un décret du 29 mars 1865 ordonna la restitution des navires mexicains, non définitivement condamnés par les tribunaux de prises.

Pendant la guerre de l'année 1864 entre le Danemark et l'Autriche et la Prusse, les navires de commerce ennemis et leurs cargaisons furent capturés de part et d'autre. Mais l'article 13 du traité du 30 octobre 1864 ordonna la restitution réciproque des navires, non encore condamnés par les tribunaux de prises.

En 1866, l'Autriche, par une ordonnance impériale du 13 mai, déclara que les bâtiments de commerce ennemis ne seraient ni capturés en mer par des navires de guerre autrichiens, ni déclarés de bonne prise sous la condition de réciprocité. — La Prusse répondit par une ordonnance analogue, le 19 mai 1866. — Quant à l'Italie elle n'avait à appliquer que les articles 211 et 212 de son Code de la marine marchande du 25 juin 1865, qui consacrent l'inviolabilité de la propriété ennemie sur mer, sauf les cas de contrebande et de blocus : application que rappela une note ministérielle du 20 juin 1866. Il convient d'observer que, d'après l'article 211 de ce Code, la capture et la prise des navires marchands d'un Etat ennemi par les navires de guerre ne sont abolies que *par voie de réciprocité*, à l'égard des Etats qui adopteront le même traitement envers la marine marchande italienne.

1334. — Lors de la guerre franco-allemande de 1870, le roi de Prusse, comme président de la confédération de l'Allemagne du Nord, rendit, le 18 juillet 1870, un décret décidant que les navires de commerce français ne seraient pas sujets à être saisis et confisqués par les bâtiments de la marine fédérale, sous la réserve que cette disposition ne s'appliquerait pas aux navires qui encourraient la saisie et la confiscation, même s'ils étaient des bâtiments neutres. — La confédération du Nord, qui n'avait alors qu'une marine militaire restreinte, insuffisante pour protéger sa marine marchande (Geffcken le reconnaît), espérait entraîner ainsi la France à renoncer au droit de capture, et sauvegarder en conséquence son importante flotte commerciale et son commerce extérieur. — Le 25 juillet 1870, le gouvernement français fit connaître qu'il se conformerait à la déclaration du 16 avril 1856 ; c'était se réserver le droit de capture (Instructions ministérielles du 25 juillet 1870).

Les croisières françaises ne firent pas *directement* un grand mal au commerce allemand ; 75 navires seulement furent déclarés de bonne

prise : la valeur de ces vaisseaux et de leurs chargements a été fixée à 17 millions et demi par les armateurs allemands. — Mais la flotte commerciale allemande n'osa pas sortir de ses ports, et le commerce extérieur de l'Allemagne ne put se faire que sous pavillon neutre, au détriment des armateurs allemands. Ce dont se plaignit M. de Bismarck dans la note du 12 janvier 1871. — L'ordonnance allemande de juillet 1870 fut révoquée le 19 janvier 1871. Un délai de quatre semaines fut, à cause des neutres, imparti avant la mise en vigueur de la nouvelle ordonnance. — La survenance de l'armistice de Versailles, puis la paix firent qu'aucun bâtiment de commerce français ne fut condamné par une Cour de prises allemande. — Le traité de Francfort du 10 mai 1871, article 13, ordonna la restitution des navires de commerce non encore condamnés comme bonnes prises avant le 2 mars 1871, et, en cas d'impossibilité de restitution du navire ou de la cargaison, le paiement de leur valeur fixée par le prix de vente.

1335. — Le 26 février 1871 a été signé entre l'Italie et les Etats-Unis un traité, dont l'article 12 porte qu'en cas de guerre entre les parties contractantes la propriété privée de leurs citoyens ou sujets respectifs, à l'exception de la contrebande de guerre, ne pourra être prise, ni saisie en pleine mer ou ailleurs, par les bâtiments militaires de l'autre partie, sauf le cas de violation de blocus.

Dans la guerre russo-turque de 1877-1878, la coutume ancienne a été appliquée des deux côtés. — L'ukase du 24 mai 1877 accorda un délai aux navires de commerce turcs pour sortir des ports russes.

C'est encore la prise des navires de commerce de l'ennemi avec tout ce qui se trouve à bord (sauf ce qui est destiné à l'usage de l'équipage et des passagers et ce qui appartient à des neutres sans être de la contrebande de guerre) qu'autorise le règlement russe sur les prises du 27 mars 1895, art. 10 (R. D. I. P., t. IV, Documents, p. 7).

Lors de la guerre gréco-turque de 1897, la propriété privée n'a pas été davantage respectée sur mer ; les deux belligérants ont toutefois accordé aux navires de l'adversaire un délai pour se mettre en sûreté avec leurs cargaisons, ils ont observé la pratique de l'*indult* (1).

Il en a été de même lors de la guerre hispano-américaine de 1898 (2). — Le 26 avril 1898, le président des Etats-Unis, en guerre avec l'Espagne, déclara que son gouvernement n'accorderait pas de lettres de marque et appliquerait les règles de la déclaration de Paris du 16 avril 1856 : c'était reconnaître à la marine de guerre américaine le droit de saisir et de capturer les navires et les cargaisons des sujets de l'ennemi. L'Espagne, le 24 avril, tout en réservant son droit de concéder des patentes de course, droit dont elle n'usa pas d'ailleurs, affirma sa volonté de capturer les navires et les marchandises ennemis.

(1) V. R. D. I. P., t. IV, p. 690.

(2) V. R. D. I. P., t. V, p. 807. — V. les Instructions américaines du 20 juin 1898, art. 17, R. D. I. P., t. V, Documents, p. 14 et aussi p. 17.

En 1894, au commencement de la guerre entre la Chine et le Japon, une correspondance fut échangée entre les deux pays pour l'exemption de la capture de la propriété privée sur mer : le 6 août 1894 le gouvernement chinois proposa d'édicter cette exemption ; le Japon répondit que si le gouvernement chinois garantissait l'exemption de capture des navires marchands, il ne faisait aucune objection à ce que ceux-ci fussent déclarés inviolables, sauf les cas de contrebande de guerre et de blocus, mais il apprenait bientôt qu'une proclamation de l'Empereur de Chine avait prescrit la capture des navires ennemis ; dans ces conditions, les pourparlers cessèrent entre les deux belligérants (1). — Pendant la guerre russo-japonaise, la propriété privée ennemie fut soumise à capture (2). — Les règlements de prises rendus par le Japon en 1894 dans sa guerre contre la Chine (Takahashi, *op. cit.*, p. 178) et le 7 mars 1904 dans sa guerre contre la Russie (R. D. I. P., t. XII, p. 613) ont stipulé le droit de capture de la propriété privée ennemie.

1835¹. — La conférence de la Paix tenue à la Haye en 1899 fut saisie par les Etats-Unis d'une proposition tendant à l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sur mer. Mais cette proposition ne fut pas discutée, sous prétexte que la question de la guerre maritime n'était pas à l'ordre du jour de la conférence ; elle fut simplement l'objet d'un vœu de la conférence tendant à ce que la question soit renvoyée à l'examen d'une conférence ultérieure. Les Anglais ne s'associèrent même pas à ce vœu (3).

1835². — La seconde conférence de la Paix réunie en 1907 vit se produire encore une proposition des Etats-Unis pour rendre inviolable la propriété privée ennemie sur mer. Cette proposition était ainsi conçue : « La propriété privée de tous les citoyens des puissances signataires, à l'exception de la contrebande de guerre, sera exempte en mer de la capture ou de la saisie par les navires armés ou par les forces militaires desdites puissances. Toutefois cette disposition n'implique aucunement l'inviolabilité des navires qui tenteraient d'entrer dans un port bloqué par les forces navales desdites puissances ni des cargaisons desdits navires ». — La conférence la discuta longuement. — L'Allemagne s'y montra favorable, à la condition toutefois qu'on s'entendît d'abord sur la contrebande de guerre et le blocus dont la conception peut avoir une certaine influence au point de vue du principe de l'inviolabilité de la propriété ennemie. — La Grande-Bretagne, au contraire, se déclara hostile au principe, sans cependant repousser la possibilité d'un accord dans l'avenir. — La France, tout en soutenant

(1) V. Takahashi, *Cases on International law during the chino-japanese war*, 1899, p. 9.

(2) V. Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, 1908, p. 275.

(3) V. R. D. I. P., t. VI, pp. 710 et s.

aussi le droit de capture, demanda la suppression des parts de prises au profit des équipages afin que l'intérêt de lucre ne pousse pas par trop à la capture (1), et proposa que les armateurs et chargeurs privés de leurs propriétés fussent indemnisés par le capteur : la guerre étant une relation d'Etat à Etat, il ne faut pas que les particuliers supportent définitivement les pertes résultant de la capture. — La Belgique proposa de substituer le séquestre à la confiscation. — Les Pays-Bas émirent l'idée d'exempter de la capture les navires de commerce ennemis porteurs d'un passeport déclarant qu'ils ne doivent pas être utilisés pour la guerre. — Ces diverses propositions n'ont pas eu de suite : spécialement, celle de la France pour l'abolition des parts de prises fut écartée comme n'étant pas du ressort de la conférence. — Finalement, la proposition des Etats-Unis obtint l'adhésion de 21 Etats, dont l'Allemagne (avec la réserve indiquée plus haut), l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Brésil, la Bulgarie, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède ; mais 11 Etats, parmi lesquels la Colombie, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, le Japon, le Portugal, la Russie, se prononcèrent contre elle, et un certain nombre (12) s'abstinrent ou ne prirent pas part au vote. — La doctrine de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie, tout en ayant fait de grands progrès dans l'esprit des puissances, ne put donc encore prévaloir à la conférence de 1907 (2).

1335³ — Le Code de la guerre navale des Etats-Unis de 1900, abrogé en 1904, admettait le droit de capture des vaisseaux marchands de l'ennemi (art. 14) (R. D. I. P., t. IX, Documents, p. 3).

1335⁴. — Le 4 octobre 1911, à l'occasion de sa guerre avec la Turquie, l'Italie déclara, en se basant sur l'article 211 du Code de la marine marchande, que, « aucun acte de la part de la Turquie n'ayant démontré son intention de ne point capturer durant les hostilités les navires marchands italiens, le gouvernement italien se réservait d'user de son droit de capture et de prise sur les navires marchands turcs ». La Turquie a, de son côté, annoncé, le 12 octobre 1911, qu'elle capturerait la propriété privée ennemie. En fait, des captures eurent lieu de part et d'autre.

1335⁵. — Le Manuel d'Oxford, 1913, basé sur le principe du droit de capture, dispose (art. 33) : « Les navires publics (c'est-à-dire les navires autres que les bâtiments de guerre qui, appartenant à l'Etat ou à des particuliers, sont affectés à un service public et se trouvent sous les ordres d'un fonctionnaire dûment commissionné de l'Etat) et les navires privés, de nationalité ennemie, sont sujets à capture,

(1) Un décret français du 26 juin 1901 a supprimé les parts de prises dans la guerre continentale ; ce fut seulement une loi du 15 mars 1916 qui modifia en France le mode d'attribution des prises maritimes (n° 1183). — Après la guerre hispano-américaine de 1898, les Etats-Unis ont aboli les parts de prises.

(2) V. Actes et documents de la conférence de 1907, t. III. — Comp. Lémonon, *La seconde conférence de la Paix*, 2^e édit., 1912, pp. 550 et s.

et les marchandises ennemies, publiques ou privées, qui existent à leur bord, sont passibles de saisie ».

1336. — Lors de la guerre mondiale de 1914-1919, les divers États belligérants considérèrent comme un moyen de guerre licite la capture de la propriété privée ennemie sur mer. — L'ordonnance des prises que l'Allemagne a rendue le 30 septembre 1909 et qui n'a été publiée que le 3 août 1914, au lendemain de la déclaration de guerre, a stipulé expressément dans son article 1^{er} le droit de capture de la propriété privée ennemie (R. D. I. P., t. XXV, Documents, p. 1). Il en a été de même des Instructions françaises aux officiers de la marine émises par la France le 30 janvier 1916 (R. D. I. P., t. XXV, Documents, p. 60). — Les belligérants, spécialement la Grande-Bretagne et la France, qui avaient la maîtrise de la mer, procédèrent effectivement à la capture de nombreux navires de commerce et de quantité de marchandises ennemies. — Quand les hostilités apparurent à peu près inévitables entre l'Italie et l'Autriche, le gouvernement italien, par un décret du 16 mai 1915 (les hostilités éclatèrent le 24), suspendit, au cas d'une participation de l'Italie au conflit actuel, l'application des articles 211 et 243 du Code de la marine marchande, qui visaient, le premier l'abolition de la capture, et le second la situation des navires marchands ennemis se trouvant dans les ports de l'État au moment de la déclaration de guerre (1). Le 25 mars 1917, l'Italie publia des règles relatives à l'exercice du droit de prise pendant la guerre mondiale. Tandis que l'article 211 du Code italien de la marine marchande donnait comme règle l'abolition du droit de prise par voie de réciprocité à l'égard des puissances qui auraient adopté le même traitement envers la marine marchande nationale et faisait dès lors dépendre de la volonté de l'État ennemi l'usage de la part de l'Italie de ce moyen de guerre, l'article 8, lettre *b*, des règles de 1917 a établi comme principe le droit de prise des navires marchands ennemis, mais a accordé au gouvernement la faculté d'en suspendre l'exercice par mesure de réciprocité : le gouvernement italien devient ainsi libre de la solution à adopter (R. D. I. P., t. XXIV, Documents, p. 181).

1337. — De ce succinct exposé historique, il apparaît nettement que, sauf l'exception de 1866 et les traités des 10 septembre 1785 et 1^{er} mai 1828 et du 26 février 1871, la coutume internationale a, de tout temps, admis la légitimité de la saisie et de la confiscation conjointe du navire ennemi et de la cargaison aussi ennemie dont il est chargé.

1338. — II. VŒUX EN FAVEUR DE L'INVIOLABILITÉ DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE. — Depuis plus d'un siècle, de nombreux vœux ont été formulés en faveur de l'inviolabilité sur mer de la propriété privée ennemie. Une indication succincte est suffisante, mais nécessaire.

A l'Assemblée législative de France, le 29 mai 1792, le député

(1) V. Waultrin, R. D. I. P., t. XXIV, p. 341.

Kersaint lit un projet de décret portant suppression, et de la course, et du droit de prise exercé par la marine militaire. Après une longue discussion, l'assemblée adopta une résolution invitant le pouvoir exécutif à négocier avec les puissances étrangères l'abolition des armements en course. — Elle ne voulut pas se prononcer sur la suppression du droit de prise (1).

1339. — Une assemblée d'armateurs et de négociants convoquée à Brême, le 2 décembre 1859, émit, en faveur de l'inviolabilité sur mer de la propriété privée, un vœu auquel adhèrent les négociants de Hambourg, Stettin, Breslau et les chambres de commerce de la haute Bavière.

1340. — Dans une lettre du 8 novembre 1856, adressée à la chambre de commerce de Manchester, Cobden exprimait le regret que l'Angleterre n'eût pas pris l'initiative de la proposition Marcy (n° 1330) et invoquait l'intérêt des armateurs anglais. — Le 3 février 1860, une députation des négociants de Liverpool, Bristol, Manchester, Leeds, etc., vint demander à Lord Palmerston de soutenir l'idée de l'abolition du droit de capture. Le ministre refusa, alléguant qu'une puissance maritime comme l'Angleterre ne pouvait renoncer à aucun moyen d'affaiblir son ennemi.

A la Chambre des communes d'Angleterre, une motion tendant à la suppression de la capture en mer fut présentée, le 11 mars 1862, par M. Horsfall. Elle fut défendue par Cobden, combattue par Lord Palmerston, qui déclara la doctrine contenue dans la motion très dangereuse et incompatible avec les intérêts anglais. — La motion fut retirée ; mais ne nous y trompons pas. Elle n'était pas inspirée par un désir d'humanité, mais par l'égoïsme le plus caractérisé. — La situation, disait-on, que crée à l'Angleterre la déclaration de 1856 est vraiment intolérable : grâce à l'article 2 de cette déclaration, les neutres s'empareront du commerce de transport en temps de guerre, et la *marine marchande britannique sera ruinée. Le droit de saisir la cargaison ennemie sous pavillon neutre conjurera le danger. Il faut ressaisir ce droit* ou faire un pas de plus et déclarer inviolable toute propriété privée à la mer. Le jour peut venir où l'Angleterre aura besoin de toute sa flotte militaire pour défendre ses côtes. — Le 2 mars 1866, nouvelle motion présentée sans plus de succès à la Chambre des communes par M. Gregory.

1341. — En 1860, au Landtag prussien, une démonstration fut faite par M. Ronne dans le sens de l'immunité. — Huit ans plus tard, le 18 avril 1868, la Diète de l'Allemagne du Nord adoptait, à l'unanimité, moins une voix, la motion du Dr Aegidi, qui invitait le chancelier fédéral à provoquer des négociations dans le but d'élever, par voie

(1) M. de Boeck, dans sa très remarquable étude sur *La propriété privée ennemie sous pavillon ennemi*, donne le texte des diverses motions qui furent, dans le cours de la discussion, présentées à l'Assemblée législative, n° 62 à 68.

de conventions d'Etat à Etat, la liberté de la propriété privée sur mer en temps de guerre à la hauteur d'un principe reconnu de droit international.

En 1866 et en 1870, à la Chambre française des députés, Garnier-Pagès réclama, sans suite, la protection de la propriété privée sur mer.

La chambre de commerce d'Amsterdam, le 27 janvier 1871, demanda au gouvernement hollandais d'intervenir auprès de la conférence de Londres, pour essayer d'arriver à faire reconnaître le principe de l'inviolabilité de la propriété privée. Le gouvernement hollandais s'abstint, ne jugeant pas les circonstances favorables.

Un congrès (non officiel) de droit maritime international, composé de 200 membres, tenu à Naples et ouvert le 30 juin 1871, s'est prononcé en faveur de ce principe.

En 1877, la question de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie fut de nouveau posée au Parlement britannique ; elle donna lieu à quelques observations du sous-secrétaire d'Etat, M. Bourke.

En 1894 et 1895, des motions furent faites au Reichstag allemand en faveur du respect de la propriété privée.

1342. — Le 28 avril 1904, le Congrès des Etats-Unis a adopté une résolution en faveur du principe de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie. — Le 16 janvier 1911, à la Chambre française des députés, à l'occasion de la discussion du budget des affaires étrangères, M. Maurice Colin a parlé en faveur de l'abolition du droit de capture dans les guerres navales ; le ministre, M. Pichon, lui a répondu. — En Russie, le 12/25 mai 1911, à la Douma, une interpellation fut adressée au ministre des affaires étrangères pour demander la consécration du principe du respect de la propriété privée ennemie sur mer ; la clôture de la session de la Douma priva l'assemblée de la réponse du ministre. — La question de l'immunité de la propriété privée ennemie fut fréquemment discutée en Angleterre depuis la seconde conférence de la Paix. Le 8 octobre 1912, la Chambre de commerce de Londres se prononça en faveur de l'abolition de la capture. Le 6 mai 1914, dans une discussion au Parlement provoquée par M. Morell, Sir E. Grey ne se montra pas hostile à cette idée. Dans le courant du même mois la conférence des armateurs de la Baltique et de la mer Blanche, qui se réunit à Londres, a voté à l'unanimité une résolution en faveur du principe de l'immunité.

1342¹. — La conférence interparlementaire pour l'arbitrage international, devenue plus tard l'Union interparlementaire, a, dans ses sessions de Berne (1892), de la Haye (1894), de Christiania (1899), de Londres (1906), de Berlin (1908) et de Bruxelles (1910), émis des vœux dans le même sens.

1342². — L'Institut de droit international, dans ses sessions de 1875, 1877 et 1878, s'est occupé de la question et il s'est prononcé, à la majorité de ses membres, pour le principe de la suppression de la capture. En 1877 il adopta les résolutions suivantes : 1^o La propriété

privée, neutre ou ennemie, est inviolable sous le pavillon ennemi. 2° Sont soumis à la saisie les objets pouvant servir immédiatement à la guerre ou qui y sont destinés, et les navires de commerce qui ont pris part aux hostilités ou qui sont immédiatement destinés à y prendre part, ou qui ont violé un blocus effectif. — Le règlement international des prises maritimes, voté par l'Institut à Turin en 1882, porte dans son § 4 : « La propriété privée est inviolable sous la condition de réciprocité et sauf les cas prévus au § 23 ». — Solution également favorable à l'inviolabilité à Christiania en 1912. — Dans le préambule du Manuel des lois de la guerre maritime qui fut voté à Oxford en 1913, l'Institut a rappelé que l'année précédente, à Christiania, il avait déclaré maintenir fermement ses résolutions antérieures en ce qui concerne « l'abolition de la capture et de la confiscation de la propriété privée ennemie dans la guerre maritime » (1). En exécution de la décision de l'Institut de droit international, M. Paul Fauchille, outre ce Manuel fondé sur le principe de la capture, élaborait un second Manuel ayant comme base la règle de l'inviolabilité de la propriété privée : ce second Manuel devait venir en discussion en 1914, à la session de Munich, qui n'a pas été tenue à cause de la guerre déchaînée au mois d'août de cette année (2).

1342². — L'International Law Association s'est, comme l'Institut de droit international, préoccupée à diverses reprises de la question de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer : elle l'a examinée notamment en 1900 et en 1906.

1342¹. — En 1917, l'Institut américain de droit international a présenté à la Havane un projet de règlement sur la neutralité maritime, dont l'article 8 déclare : « La propriété privée sur mer est inviolable » (3).

1342⁵. — Nous avons vu que la question de la suppression du droit de capture sur mer avait été soulevée, mais non résolue, aux conférences de la Paix à la Haye de 1899 et de 1907 (V. *supra*, nos 1335¹ et 1335³).

1343. — III. OPINIONS DES PUBLICISTES ET DES JURISCONSULTES. — Le droit de capturer sur mer la propriété privée ennemie a suscité un grand nombre d'écrits, une foule de monographies. Les opinions des publicistes les plus distingués diffèrent profondément.

Deux thèses principales sont en présence, thèses auxquelles se rattachent des opinions secondaires, comportant des restrictions dans l'application de l'une ou de l'autre.

1344. — L'une de ces thèses est celle de l'immunité, de l'inviolabilité absolue sur mer de la propriété privée ennemie, sous pavillon

(1) Annuaire de l'Institut, 1878, pp. 103-110, pp. 152-153 ; 1883, p. 213 ; 1912, p. 600 ; 1913, p. 641.

(2) V. Annuaire de l'Institut, t. XXVII, p. 121.

(3) R. D. I. P., t. XXV, p. 234.

ennemi, inviolabilité s'appliquant au navire lui-même, à son équipage, les matelots ne pouvant être retenus comme prisonniers.

Cette thèse a été mise en avant, au milieu du XVIII^e siècle, par l'abbé de Mably dans son *Droit public de l'Europe fondé sur les traités* (1748). Mably s'élevait avec force contre le droit de prise maritime. — Sa protestation resta quelque temps isolée. — Mais, à partir de 1780, la thèse de Mably a été adoptée par un grand nombre de publicistes, — par Azuni, Diona, Fiore, Galiani, Lucchesi-Palli, Mancini, Pater-nostro, Pierantoni, Romagnosi, Vidari et par presque tous les professeurs de droit italiens, — parmi les Allemands, par Bluntschli, Bulmerincq, Geffcken, Gessner, Holtzendorff, de Neumann, Perels, Wehberg, etc., — parmi les Français, par de Boeck, Cauchy, Desjardins, Despagnet, Massé, Piédelièvre, Pradier-Fodéré, — par Calvo, Danewski, Dudley-Field, Katchenowsky, de Laveleye, F. de Martens, Nys, Pinheiro-Ferreira, Rivier, Rolin-Jaequemyns, Albéric Rolin, Torres Campos, Woolsey, etc., — par l'Institut de droit international.

1345. — L'autre thèse admet, au contraire, la légitimité de la saisie et de la capture en mer du navire de commerce ennemi, quel que soit le caractère de sa cargaison, si elle a le caractère ennemi. — Les hommes et les officiers composant l'équipage sont retenus comme prisonniers de guerre. — Cette capture ne peut avoir lieu qu'en pleine mer ou dans les eaux territoriales des belligérants, jamais dans les eaux juridictionnelles des neutres.

Cette seconde thèse a été admise par Albericus Gentilis, dans son célèbre traité de *Jure Belli* (1588), — par Hugo Grothius, dans la consultation que lui demanda la compagnie hollandaise des Indes en 1604, consultation qui devint le *de Jure prædæ commentarius*, plaidoyer chafoureux, mais déclamatoire (publié pour la première fois en 1869). Les idées de Grotius ne varient pas dans son grand ouvrage de *Jure belli ac pacis*. Il admet l'exercice régulier du droit de prise, non seulement par les marines militaires, mais aussi par les corsaires (Lib. III, cap. XVIII, § 2).

Puffendorf pensait que la guerre permet de s'emparer de la propriété privée (à terre comme sur mer), mais il ajoutait que l'*occupatio bellica* ne devient absolument définitive que si elle est confirmée par le traité de paix. — Le droit de prise maritime apparaît à Bynkershoek comme un droit normal et régulier du vainqueur : il est partisan de la course. — Vattel ne parle pas directement du droit de prise ; mais il l'admet implicitement quand il reconnaît le *droit de priver l'ennemi de ses biens, de tout ce qui peut augmenter ses forces et le mettre en état de faire la guerre. Chacun travaille à cette fin de la manière qui lui convient le mieux* (1). — G.-F. de Martens, dans son *Précis du droit des*

(1) Puffendorf, *De jure naturæ et gentium*, lib. VIII, cap. VI, de *jure belli*. — Bynkershoek, *Quæstiones juris publici*, lib. I, cap. 3. — Vattel, *op. cit.*, liv. III, ch. IX, § 161.

gens, admet la capture en pleine mer des navires marchands et de leurs cargaisons, pour obtenir satisfaction et disposer l'ennemi, en l'affaiblissant, à donner les mains à la paix (XIII, 4, §§ 279 et 281).

Parmi les auteurs modernes, cette seconde thèse a été soutenue par la majorité des publicistes ou juristes anglais et américains, par Dana, Hall, Halleck, Hershey, Johnstone, Kent, Lawrence, Lorimer, Manning, Mountague Bernard, Oppenheim, Phillimore, Sheldon Amos, Travers-Twiss, Ward, Westlake, Wheaton, Wildman, etc., — par les Français Aube, Barboux, Dupuis, Funck-Brentano et Sorel, Giraud, Hautefeuille, Ortolan, Pistoye et Duverdy, Renault, — par les Espagnols Abreu, Bello, Negrin, de Olivart, Riquelme, — par le Danois Tetens, — par le Portugais Testa, etc.

Wheaton dit : « Le but des guerres maritimes est la destruction du commerce et de la propriété de l'ennemi qui sont les sources et les nerfs de sa puissance navale. Et ce but ne peut être atteint que par la capture et la confiscation de la propriété privée » (*Eléments*, t. II, p. 17).

L'Allemand Heffter (*op. cit.*, § 139) dit « qu'on ne prétendra certainement jamais contester à une puissance engagée dans une guerre la faculté de s'emparer de navires qui appartiennent soit à l'Etat, soit à des sujets ennemis, ainsi que de leurs cargaisons. Aucune nation n'est tenue de laisser ouvertes les routes de mer qui peuvent faciliter à ses ennemis les moyens de prolonger la lutte, ni de permettre la continuation d'un commerce préjudiciable au sien. Soutenir le contraire, ce serait défendre une chimère ». Mais il admet le séquestre et non la confiscation. Pour lui, la prise d'un navire ne doit jamais emporter au profit du capteur la propriété du bâtiment et des biens qui s'y trouvent. Elle ne confère qu'un droit de saisie et la faculté de disposer des objets saisis pour les besoins pressants de la guerre. — La paix seule donnera aux actes passés un caractère définitif et permanent, dans les cas où la restitution intégrale ou partielle des objets capturés ne formera pas une clause du traité de paix.

La question est actuelle, grave et importante. Elle touche à des intérêts majeurs. — Nous estimons donc utile de présenter les arguments, invoqués de part et d'autre, en faveur de l'une et de l'autre thèse.

1346. — 1^{re} THÈSE. — La propriété privée ennemie, navire ou cargaison ennemie sous pavillon ennemi, doit être inviolable en mer. — La guerre est, d'après le droit moderne, un rapport d'Etat à Etat. Les actes d'hostilité doivent être exclusivement dirigés contre les forces et les biens de l'Etat. Les belligérants ne peuvent s'attaquer aux particuliers principalement. Les droits privés ne sont pas éteints par la guerre et ne dépendent pas du bon plaisir de l'ennemi. Or la pratique encore actuellement admise dans la guerre maritime viole ce principe fondamental.

1347. — La propriété privée est respectée dans la guerre terrestre :

pourquoi ne le serait-elle pas également dans la guerre maritime ? Le droit de propriété des particuliers est aussi respectable dans un cas que dans l'autre.

Tout ce que la justice commande sur terre, elle le commande avec une force égale sur mer. Or la justice veut que, sur les deux éléments, les personnes et les propriétés privées des citoyens pacifiques et inoffensifs qui font partie des nations belligérantes restent inviolables.

Sur terre, si l'occupant a besoin des véhicules, denrées, approvisionnements de l'habitant, les *réquisitions* sont accompagnées de reços et sont restreintes aux nécessités de l'occupant. Sur mer, au contraire, la capture n'est pas destinée à subvenir aux besoins du capteur, mais seulement à nuire à l'ennemi et à ruiner son commerce. Elle n'a d'autre limite que le pouvoir effectif du belligérant.

1348. — Si le belligérant victorieux sur terre s'attaque à la propriété privée de l'ennemi en faisant des réquisitions, en levant des contributions ou en détruisant des villages, c'est qu'il occupe le pays dont ses armes l'ont rendu possesseur temporaire et y exerce momentanément les droits de souveraineté. Une telle occupation ne saurait exister pour la haute mer ; elle n'appartient à personne et ne veut être séquestrée par personne (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, p. 139, note 2).

1349. — La raison décisive qui doit faire rejeter la capture de la propriété privée est que le moyen ne répond pas au but. A la guerre, tout acte, qui tend à affaiblir la résistance de l'adversaire, est licite et autorisé ; mais il faut que l'acte, dépourvu du reste de méchanceté et de cruauté, accompli par l'un des belligérants soit de nature à concourir à l'obtention de ce résultat. — Or la capture des navires de commerce de l'ennemi, celle de leurs cargaisons, la retenue des hommes des équipages comme prisonniers de guerre, n'amènent pas nécessairement, forcément, l'affaiblissement de l'ennemi. — Ceci est surtout vrai depuis la déclaration de Paris du 16 avril 1856, qui (art. 2) a proclamé l'inviolabilité de la marchandise ennemie chargée sur un navire neutre. — Désormais les sujets des Etats belligérants feront leur commerce à l'abri du pavillon neutre. Le droit de capture, en pratique, sera fort restreint ; il n'aura plus d'énergie décisive : il ne conduira plus à demander la paix. Or si l'exercice de ce droit ne doit plus avoir pour résultat l'affaiblissement réel de l'adversaire et la conclusion de la paix, cet exercice ne peut plus figurer parmi les actes nécessaires, et s'il n'est plus nécessaire, il doit être interdit.

1350. — Ce droit de capture deviendra d'autant moins efficace à amener l'ennemi à composition qu'il sera moins appliqué. L'Angleterre, la France et la Russie ont inauguré, en 1854, une pratique basée sur une réelle entente des principes de justice. Le droit de capture n'est plus exercé immédiatement après la déclaration de guerre. Un délai est accordé aux navires de commerce, entrés dans les ports de l'ennemi, pour effectuer leur déchargement ou compléter leur chargement et rejoindre leur port d'attache ou de destination (Déclaration

française du 27 mars 1854. — Décret du 25 juillet 1870. — Ordonn. allemande du 19 janvier 1871, etc.). — Ces navires protégés contre le droit de capture, que reste-t-il ? A peu près rien. — Dès qu'une guerre menace d'éclater, tous les intéressés s'empressent d'ordonner par voie télégraphique à leurs navires d'entrer dans les ports neutres les plus proches, en sorte que le préjudice ne consiste pas dans la perte des cargaisons, mais seulement dans le chômage (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 139, note 2). — Le mal que les croiseurs français ont pu, en 1870, infliger à la marine marchande allemande a été insignifiant.

1351. — L'intérêt même des belligérants doit les solliciter à s'abstenir de toute capture. Vu l'état actuel des relations commerciales internationales, les propres sujets du capteur sont indirectement atteints. Leurs exportations dirigées vers d'autres pays leur seront ravies par des tiers ; elles se feront sous pavillon neutre. Les neutres bénéficieront du transport.

1352. — Tous les navires de commerce ne sont pas susceptibles d'être transformés en navires de combat, d'être utilisés dans des opérations belliqueuses. — Les capturer n'est donc point affaiblir les forces, les moyens d'attaque de l'ennemi. — Dès lors, la capture de ces vaisseaux ne peut se justifier comme nécessité de guerre.

« Le fait qu'une catégorie quelconque d'objets pourrait être un jour utilisée pour la guerre ne suffit pas à la rendre dès à présent sujette à saisie ou à capture : c'est un principe élémentaire de bon sens et de justice... Les partisans de la capture ont en vue une *nécessité militaire éventuelle* ; une telle nécessité n'est qu'un prétexte pour couvrir tous les abus : le droit ne peut prendre en considération qu'une *nécessité militaire actuelle et constatée*... ; attendez pour les saisir (les bâtiments de commerce) qu'ils soient en état d'être employés immédiatement à un usage militaire » (1).

1353. — L'enrôlement des marins de la flotte commerciale d'un belligérant dans sa flotte militaire est bien plus probable, quand on force cette flotte commerciale à chômer que quand elle est, comme auparavant, utilisée et employée dans des transports commerciaux (Geffcken, *op. et loc. cit.*).

1354. — L'abolition de la course prononcée en 1856, l'inviolabilité du pavillon neutre qui couvre et protège la marchandise ennemie appellent comme complément indispensable la suppression du droit de capture en mer.

1355. — « L'immunité de la propriété privée sur mer peut seule mettre fin aux interminables controverses qui s'élèvent sans cesse sur le caractère de la propriété capturée, controverses... qui sont souvent si arbitrairement résolues, vu la difficulté de distinguer entre propriété neutre et propriété ennemie » (Geffcken, *op. et loc. cit.* — de Boeck, *op. cit.*, p. 158).

(1) De Boeck, *op. cit.*, n^{os} 518 et 583.

1356. — Quelques auteurs font, en outre, valoir les considérations sur l'intérêt qu'auraient à cette immunité l'Allemagne, les États-Unis, la France et surtout l'Angleterre, dont tout le commerce se fait par mer et qui possède une flotte commerciale si considérable, que sa marine militaire, malgré sa réelle puissance, ne pourrait néanmoins la défendre sur toutes les mers contre les croiseurs à vapeur d'une marche supérieure (1).

1357. — « Délivrées du soin de protéger le commerce, les marines militaires seraient à même de faire converger leurs forces vers un seul but, en se bornant à attaquer l'ennemi, à bloquer ses ports et à intercepter la contrebande » (Geffcken sur Heffter, *op. et loc. cit.*).

1357'. — En faveur du principe du respect de la propriété privée sur mer, on peut encore, dans un ordre d'idées analogue, remarquer que la règle de capture aura nécessairement pour conséquence, à mesure que les relations commerciales se développeront, de faire s'accroître à l'infini les armements maritimes en temps de paix ; à côté de la *paix armée sur terre*, qui, depuis 1870, est une cause de malaises pour les nations, s'ajoutera ainsi la *paix armée sur mer*. Plus un pays a un commerce prospère, plus il a besoin en effet de vaisseaux de guerre pour protéger ce commerce en cas de guerre, et pour courir sus aux navires marchands de son adversaire, en même temps son concurrent. N'est-ce pas cette considération qui, en partie au moins, explique pourquoi l'Empire d'Allemagne, dont la navigation marchande avait tant augmenté dans les derniers temps (V. n° 1324, note), a cherché, avec la plus grande ténacité, à rendre plus importante sa marine militaire ?

1358. — Parmi les partisans de cette thèse, plusieurs admettent des restrictions à la règle souhaitée de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer, l'Institut de droit international notamment, de Boeck, Gessner, etc. — Ces restrictions sont relatives : 1° à la contrebande de guerre ; 2° au cas de blocus ; 3° au droit de préemption ; et 4° au droit de réquisition.

Le droit de *préemption* exercé sur mer est analogue au droit de réquisition pratiqué sur terre. Il consiste à enlever à bord des navires de commerce ennemis les choses nécessaires aux besoins immédiats de l'escadre militaire ou du navire de guerre du belligérant, par exemple des provisions de bouche, de la houille, des mâts de rechange, des voiles, cordages, etc. — Un procès-verbal devra être dressé, indiquant la nature et la quantité des marchandises préemptées, les circonstances et les motifs de cette préemption ; un duplicata devra être remis au capitaine ennemi, qui sera libre de continuer sa route. A l'aide de cette pièce, il fera valoir son droit à une indemnité devant un tribunal de prises (De Boeck, *op. cit.*, nos 730 et 731).

(1) De Laveleye, *Du respect de la propriété privée sur mer en temps de guerre*, R. D. I., t. VII, p. 598. — Geffcken, *La guerre maritime de l'avenir*, R. D. I., t. XX, pp. 451 et suiv. — De Boeck, *op. cit.*, nos 594 à 602.

1359. — M. de Boeck admet aussi un droit de *réquisition*. Dans la guerre terrestre, on admet, dit-il, que la propriété privée puisse être détruite, si les nécessités de la guerre l'exigent. De même, dans la guerre maritime, il serait difficile de refuser au belligérant le droit de couler les navires marchands ennemis qui se trouvent à sa portée, pour fermer l'entrée d'un port ou d'un fleuve. — Le belligérant pourra contraindre à lui *céder* les navires de commerce ennemis qu'il veut transformer en bâtiments de guerre. — Le belligérant pourra réquisitionner et saisir les navires de commerce, qui, sans transformation, en recevant quelques canons et un équipement militaire, sont utilisables comme transports de houille, de vivres, de munitions, ou comme magasins à torpilles ou autre destination guerrière. Il s'agira, non d'une acquisition et d'un emploi permanent pour le compte de l'Etat belligérant, mais d'un *louage forcé*, d'une sorte de droit d'*angarie*, d'ailleurs moins vexatoire que celui qui est exercé parfois au détriment de neutres (De Boeck, *op. cit.*, n^{os} 733 et s.).

1360. — 2^e THÈSE. — Les principes fondamentaux sont les mêmes dans la guerre maritime que dans la guerre terrestre. Si, dans l'une comme dans l'autre, il est exact d'admettre, avec le droit moderne, que la guerre est une relation d'Etat à Etat, dans l'une comme dans l'autre il n'est pas moins certain que les particuliers, les non-combatants, les *ennemis passifs*, sont atteints par l'effet d'une répercussion inévitable et souffrent des actes nécessaires à la réalisation du but de la guerre. — Dans l'une comme dans l'autre, le belligérant a le droit de nuire à son ennemi par tous les moyens propres à amener la paix. Il doit seulement éviter tout acte susceptible de rendre la guerre plus cruelle sans nécessité, tout acte qui ne tend pas, directement ou indirectement, à l'affaiblissement de l'ennemi (n^o 1009). — « Comme le but de toute guerre est de forcer l'ennemi à céder, on ne peut guère nier, dit Geffcken, qu'il soit aussi légitime de ruiner le commerce de l'ennemi que de tuer ses soldats » (sur Heffter, *op. cit.*, § 139, note 2).

Mais si les principes sont les mêmes, leur application va varier, d'un genre de guerre à l'autre, à raison même des différences profondes existant entre les *théâtres* de l'une et de l'autre. Sur la surface mobile, changeante, de la mer, sur l'étendue des Océans insusceptibles de possession, les droits des belligérants ne peuvent être appliqués qu'avec des formes différentes, sous des modes dissemblables, des formes et des modes usités sur le sol immobile, susceptible de possession.

« Quand, de l'usage de la mer, il résulte un profit pour l'ennemi, lui enlever ce profit, lui interdire cet usage constitue un moyen indirect de faire la guerre. Telle est la raison pour laquelle on saisit les navires marchands, propriété particulière ; si l'on agissait d'une autre manière, on sacrifierait les droits de l'Etat à ceux des particuliers » (Testa, *op. cit.*, p. 149).

1361. — La propriété privée ennemie est, dit-on, respectée sur terre ; donc, elle doit être aussi respectée sur mer. — C'est l'argument principal des partisans de la thèse précédente. Il a un air d'aphorisme qui séduit et qui a contribué à son succès. — Est-il justifié ? Pas le moins du monde. — C'est une affirmation sonore, mais inexacte, démentie par la pratique internationale.

« Nous nions, dit Hautefeuille, l'existence d'aucune règle, d'aucune loi internationale, d'aucun traité, celui de 1785 excepté, d'aucun acte quelconque qui ait proclamé le principe de l'inviolabilité privée sur terre ; par conséquent, nous nions l'existence même du principe : car, s'il existait, il aurait été souvent violé, et il n'est pas possible que ces violations si nombreuses, si fréquentes, n'aient pas amené des récriminations et même des stipulations spéciales pour en prévenir le retour. Le principe n'existe donc pas. Mais, en fait, la propriété privée des sujets ennemis est-elle respectée dans les guerres terrestres ? Pour répondre à cette question, il suffit d'ouvrir l'histoire » (1).

1362. — Le prétendu principe du respect de la propriété privée sur terre se borne à interdire le *pillage*, le *butin privé* (n° 1200). — L'envahisseur, s'il croit que la bonne conduite de ses opérations l'exige, détruit et incendie les maisons, abat les arbres, foule les récoltes pendantes sur le sol, détourne les canaux, etc. — Vainement les partisans de la 1^{re} thèse disent-ils que l'envahisseur accomplit de pareils actes, en vertu de sa possession et de l'exercice momentané du droit de souveraineté, possession et souveraineté qui ne peuvent exister sur la mer. — L'argument est inacceptable ; car le souverain légitime n'a pas le droit de détruire, sans indemnité préalable, la propriété privée de ses sujets. Et du reste, quelle que soit la qualité invoquée par l'occupant, la propriété privée de l'habitant n'est pas moins violée et détruite par lui, s'il le juge utile à ses opérations de guerre et au but poursuivi.

1363. — La propriété privée respectée sur terre ! Et le montant des réclamations constatées dans trente-quatre départements français s'est élevé à 264 millions, pour objets *enlevés sans réquisition* pendant la guerre continentale de 1870-1871. C'est même par milliards que se chiffrent les réclamations portées contre les Allemands pour atteintes à la propriété privée sur terre pendant la guerre mondiale de 1914-1919. — Qu'est-ce qu'un principe aussi peu respecté par une armée, qui se prétend la plus disciplinée de l'Europe ? Que vaut une thèse, qui n'existe que sur le papier ? — Il n'est pas vrai que la propriété privée soit respectée sur terre.

1364. — Sur terre, l'occupant a intérêt à respecter les biens. Il se montre élément par intérêt, et dans la mesure de son intérêt. L'histoire le prouve surabondamment. — L'occupant n'a pas besoin de

(1) Hautefeuille, *Questions de droit international maritime : Propriétés privées des belligérants*, p. 75.

s'emparer des biens immobiliers, ni de les détruire en dehors des opérations belliqueuses. Agir autrement serait rendre les paysans furieux. L'occupant aurait à combattre des gens exaspérés, à tous les instants ; l'armée d'occupation n'y suffirait pas et serait troublée sur ses derrières. — La dépossession des habitants ne faciliterait pas la terminaison de la guerre : elle doit donc être interdite, puisqu'elle ne tend pas au but final.

1365. — Si l'occupant vise à conquérir définitivement le territoire envahi, la plus vulgaire prudence lui interdit de porter atteinte, sauf nécessité absolue, à la propriété des habitants. Il ménage ses futurs sujets, leur industrie : il a intérêt à s'attirer leur reconnaissance. Il lui importe de ne pas ruiner la province qu'il souhaite garder.

1366. — S'il n'a pas une intention de conquête et n'occupe le territoire que par suite des opérations de guerre, l'envahisseur a encore intérêt à rassurer les habitants et à ne pas troubler leurs travaux agricoles. Il ne s'empare pas de suite, dès son entrée sur le territoire envahi, des biens meubles, denrées, vivres, fourrages, etc., que possèdent les habitants, parce que cette *saisie immédiate* ne lui est pas nécessaire. — Ces biens mobiliers sont, dans les mains de leurs détenteurs, sous son pouvoir effectif. Il se les fera livrer, par voie de réquisitions au fur et à mesure de ses besoins, ou les enlèvera de force. — Il réquisitionnera ou prendra, quand il le jugera à propos, les véhicules, les bêtes de somme. Ces divers objets ne peuvent lui échapper ; c'est pourquoi il n'a pas recours à la saisie immédiate. — Est-il obligé de battre en retraite, il emmènera bêtes de somme, véhicules et bestiaux ; il emportera denrées et fourrages ; il détruira ce qu'il ne peut emporter, pour ne pas le laisser à l'adversaire qui l'oblige à reculer (1).

1367. — Dans la guerre terrestre, hommes et choses sont placés sous le pouvoir réel de l'occupant, sans recourir à une appréhension immédiate. — L'envahisseur en prive son adversaire et lui enlève ainsi, par le seul fait de son occupation, une partie de ses moyens de lutte.

Sur mer, le but de la guerre est le même : forcer l'ennemi à conclure la paix, et, pour atteindre ce but, paralyser la résistance de l'adversaire. — Les moyens et les procédés changent, parce que change la nature des lieux où s'exerce l'action des belligérants. La mer n'est pas susceptible de possession effective, comme l'est la terre. — Sur mer, abstraction faite des descentes sur les côtes ennemies, y a-t-il un autre moyen possible de nuire à l'adversaire que celui d'interrompre son commerce par la capture de ses navires marchands ?

1368. — N'est-il pas aussi légitime en soi de ruiner le commerce de l'ennemi que de tuer ses soldats, ses marins et de faire sauter, à l'aide

(1) Hautefeuille, *Questions de droit international maritime : Propriétés privées des belligérants*, pp. 74 et s. ; *Le droit maritime international devant le parlement britannique*, pp. 176 et s.

de torpilles, ses navires de guerre ? — Détruire, empêcher ou entraver le commerce de l'ennemi est évidemment le priver d'une partie, presque toujours d'une partie importante de ses ressources, c'est lui enlever de sa puissance et de ses moyens d'action.

Or, le seul moyen *pratique* d'enlever à l'adversaire ses ressources consiste à saisir, en mer, au passage, ses navires de commerce. Laisser ces vaisseaux continuer leur route, c'est *définitivement* perdre tout moyen d'action sur ces navires et sur leurs cargaisons. — Un belligérant peut-il être astreint à laisser à la disposition de son adversaire les moyens de continuer la lutte ? Le soutenir serait défendre une chimère, dit Heffter (*op. cit.*, p. 139).

1369. — « Au point de vue humanitaire, la prise en mer est un moyen indirect de faire la guerre qui, obligeant l'ennemi à céder, faute de ressources, est plus doux que les autres moyens employés dans ce but au prix de l'effusion du sang ou de grands préjudices individuels, tels que les combats en rase campagne, les bombardements des villes ou les blocus des ports. — La guerre maritime, sans le droit de prise pour interdire l'usage de la mer à l'ennemi, pour ruiner son commerce et ses ressources navales, serait interminable. Et comme les préjudices résultant de la guerre sont d'autant plus grands qu'elle dure plus longtemps, tout ce qui tend à l'abrégier doit être considéré comme un bénéfice ou, tout au moins, comme une atténuation aux calamités qu'elle entraîne » (1).

L'inviolabilité sur mer de la propriété privée rendrait la guerre plus cruelle, plus atroce.

« Il n'est pas possible qu'un peuple consente à rester éternellement en guerre avec un voisin qu'il ne peut plus parvenir à vaincre ; privé d'un moyen efficace de nuire à son adversaire, il en cherche d'autres. Le commerce maritime est une des principales ressources de son ennemi ; il prendra toutes les mesures possibles pour le priver de ces avantages ; ne pouvant plus s'emparer des navires sur la haute mer, il les détruira dans leurs refuges ; ne pouvant ruiner le commerce sur l'Océan, il l'anéantira dans les ports. Il attaquera de vive force, il bombardera toutes les villes maritimes. L'humanité aura alors à déplorer des malheurs beaucoup plus grands, beaucoup plus réels, que la prise des navires marchands et la détention des hommes qui les montent » (2).

On peut ajouter que, si le droit de capture de la propriété privée ennemie est aboli, on pourra craindre que les belligérants n'exagèrent la notion du blocus et celle de la contrebande de guerre au point qu'ils arriveront par ce moyen détourné à se saisir dans une large mesure non plus seulement de la propriété ennemie, mais même de la propriété neutre.

(1) Testa, *Le droit public international maritime*, 3^e partie, ch. II, p. 151.

(2) Hautefeuille, *Questions, etc. : Propriétés privées des belligérants*, p. 95.

1370. — Que les captures faites en mer amènent par *elles seules* la paix, est un événement peu probable, sauf à l'égard de l'Angleterre. — Mais nier qu'elles y aient et qu'elles puissent encore y *contribuer*, c'est nier à la fois l'histoire et l'évidence. Il est impossible qu'un peuple navigateur puisse continuer longtemps la guerre, après la ruine de sa marine marchande.

Bien mieux, la crainte inspirée par le droit de capture en mer a suffi quelquefois pour empêcher la guerre de naître. Dans l'affaire de l'*Alabama*, l'Angleterre a cédé devant les injonctions des Etats-Unis et prononcé elle-même d'avance sa condamnation, en signant le traité de Washington et en adhérant aux trois règles. Elle sentait fort bien qu'une guerre avec les Etats-Unis causerait à sa puissance commerciale, et par suite à sa puissance politique, un incalculable dommage (V. n° 958).

1371. — Le droit de saisir la cargaison ennemie, objecte-t-on, n'a pas pour résultat sérieux d'affaiblir le commerce ennemi. En effet, cette cargaison, saisissable sous pavillon ennemi, est inviolable sous pavillon neutre, depuis la déclaration de Paris du 16 avril 1856 (art. 2). — Tout le commerce des belligérants va se faire par l'intermédiaire des neutres, qui gagneront des frets énormes, mais les cargaisons n'en seront pas moins transportées chez les belligérants, dont les ressources ne s'affaibliront pas. C'était le principal argument de Cobden dans sa lettre du 8 novembre 1856.

Cette argumentation ne tient nul compte du droit de blocus. Cette marchandise ennemie, même chargée sur un navire neutre, ne pourra pas pénétrer dans un port bloqué et sera capturée par les navires de la croisière.

1372. — La plupart des partisans de l'inviolabilité de la propriété privée en mer tombent dans une indéniable contradiction, en admettant le blocus des ports de commerce et la faculté pour les navires de guerre de la croisière de capturer, et le navire (neutre ou non) cherchant à forcer le blocus, et sa cargaison. — Pourquoi ce droit de blocus et le droit de capture, qui en est le corollaire ? pour affaiblir l'adversaire, en l'empêchant de recevoir de nouvelles ressources. — Mais comment cette cargaison peut-elle être une ressource, bonne à enlever à l'ennemi, à quelques milles du port de destination, et n'avoir pas eu ce caractère vingt-quatre heures ou dix-huit heures auparavant, en pleine mer ? Comment, si la propriété privée doit être respectée sur mer, se fait-il qu'elle ne doive plus l'être à quelques encâblures de la côte ? Comment le blocus des ports de commerce peut-il être licite, s'il n'est pas licite d'arrêter le commerce ennemi ? Et cette contradiction est d'autant plus grave que ce blocus des ports de commerce est une restriction de la liberté de commerce qu'ont les neutres. Si les neutres ont le droit d'apporter des cargaisons à l'ennemi, marchandises neutres ou marchandises ennemies, pourquoi s'opposer à cet apport aux seuls lieux où il puisse s'effectuer, si ce n'est parce que ces cargaisons vont

augmenter, dans une mesure plus ou moins large, les forces de l'ennemi, ses moyens de résistance ?

1373. — « N'est-il pas contraire à toutes les notions du juste de voir les citoyens engagés dans les hostilités continuer tranquillement leur régoce les uns avec les autres, tandis que leurs concitoyens se combattent à outrance, s'enrichir aux dépens de ceux-là mêmes qui sacrifient leur vie pour la défense de la patrie commune ? » (1)

1374. — La saisie du *navire de commerce* lui-même est encore un acte éminemment propre, à la fois, à affaiblir l'ennemi et à fortifier le belligérant capteur. — Bien des navires de commerce peuvent être transformés en navires de combat. La pratique actuelle de tous les Etats maritimes le démontre surabondamment. La question de la transformation de certains paquebots ou *steamers* est résolue en Allemagne, en Angleterre, en France. L'Amirauté allemande a pris des mesures pour transformer les transatlantiques allemands en croiseurs.

1375. — Alors même que certains navires de commerce ne sont pas susceptibles d'être transformés en utiles machines de guerre, quels services ne rendent-ils pas pour les transports de troupes, de munitions, de vivres, etc. ? Une flotte marchande portera aux escadres des cuirassés, aux croiseurs à grande vitesse, aux divisions de torpilleurs de haute mer, le charbon qui leur est nécessaire. Or, queile ne sera pas l'importance du charbon dans les guerres maritimes futures ! Tous les navires de guerre sont aujourd'hui à vapeur, et, sans charbon, le plus formidable cuirassé est impuissant. — Or, l'adversaire se servirait de ses navires de commerce pour ce ravitaillement ; le belligérant capteur s'en servira à sa place. Il enlève un moyen d'action à son ennemi ; il accroît les siens. Que faut-il de plus pour justifier l'acte ? — Sur mer, le navire de commerce offre des utilités analogues à celles que présentent sur terre la locomotive et les wagons d'un chemin de fer. Or, les lois de la guerre n'admettent-elles pas la saisie des chemins de fer ? Elle n'est possible, il est vrai, que sur le territoire occupé et elle est une conséquence de cette occupation. — Le navire est saisi en mer, au passage, parce que la saisie n'est possible, n'est praticable qu'à ce moment fugitif.

1376. — Une flotte « de vaisseaux de transport est une base d'opérations indispensable dans une guerre entre des Etats, dont les territoires sont séparés l'un de l'autre par la mer, et il peut être nécessaire, dans une guerre de ce genre, que l'établissement d'une pareille base d'opérations militaires soit empêché par la capture de tout vaisseau ennemi, qui pourrait être employé dans ce but » (2). — Cette saisie, qui, par relation, devient réellement un acte belliqueux, peut-elle être interdite à l'adversaire ? — La guerre de Crimée a fourni un frappant

(1) Hautefeuille, *Questions de droit international maritime : Propriétés privées des belligérants*, p. 96.

(2) Travers-Twiss, *Observations*, R. D. I., t. VII, p. 677.

exemple de cette hypothèse. La France et l'Angleterre n'ont pu ravitailler leurs flottes militaires et leurs armées de terre, qu'avec l'aide de leurs flottes commerciales. Quel désastre, si les Russes avaient pu capturer, dans la Méditerranée ou dans la mer Noire, une partie importante de cette flotte. Le rôle joué par la marine marchande des puissances alliées dans la grande guerre de 1914-1919 constitue un nouvel exemple : c'est la flotte commerciale de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie qui a servi à les ravitailler, non seulement au point de vue civil, mais encore au point de vue militaire ; c'est grâce à leurs vapeurs de commerce que les Etats-Unis, devenus puissance belligérante, ont pu amener à leurs associés de l'Entente les troupes qui ont permis de devancer l'époque de la victoire.

1377. — Les adversaires du droit de saisie objectent que ce droit ne peut conduire au but proposé, parce que, disent-ils, dès l'annonce de la guerre, les navires de commerce des belligérants se réfugient dans les ports neutres ; le préjudice se réduit au chômage (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 139, note 2). — En fait, cela pourra se réaliser : mais si le préjudice, né du chômage, est moins considérable pour les propriétaires du navire que celui résultant de la capture, il ne constitue pas moins une perte sensible pour l'Etat belligérant, qui ne peut plus utiliser sa flotte commerciale pour ses services de transport et d'approvisionnement. — Le dommage est le même pour lui : sa puissance de résistance est également diminuée, que le navire de commerce soit capturé par l'adversaire, ou qu'il pourrisse au fond de quelque port neutre.

1378. — « Si la marine marchande et les cargaisons qu'elle porte étaient, quoique appartenant à l'ennemi, reconnues libres et inviolables, il serait loisible à une puissance belligérante, en ne mettant en mer aucun bâtiment de guerre, de rendre illusoire à son égard les effets de la guerre maritime, de continuer à exploiter le commerce des divers continents, de puiser ainsi des moyens même de continuer la lutte dans les opérations de cette marine marchande, soit par les impôts, soit par l'accroissement de la fortune privée, dont l'ensemble, en définitive, constitue la fortune de l'Etat » (1).

1379. — Un point à mentionner, dit Westlake, « c'est la comparaison fréquemment faite entre les manières de faire la guerre sur terre et sur mer. Qu'on fasse donc cette comparaison équitablement, et quel sera le résultat ? Les Français ont pris des navires marchands et n'en ont pas donné de reçu ; les Allemands ont réquisitionné la propriété privée française, et ils en ont donné des reçus, mais sans admettre ceux-ci comme constituant vis-à-vis d'eux des titres de créance. Où est la différence ? — Les Français n'ont pas permis aux équipages des navires saisis par eux de partir et d'aller servir dans la flotte allemande ; les Allemands n'ont pas permis aux habitants des districts

(1) Ortolan, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. II, p. 49.

occupés de partir et d'aller servir dans l'armée française. Où est la différence ? » (1).

1379¹. — « La guerre se fait d'Etat à Etat, elle ne doit pas être dirigée contre les particuliers et ne doit pas avoir pour but un enrichissement au détriment de ceux-ci. Ces motifs allégués par les partisans de l'abolition du droit de capture, observe Louis Renault, sont spécieux, ils ne sont pas décisifs ; le droit de capture peut parfaitement se concilier avec le caractère moderne de la guerre... La capture des navires de commerce ne se présente pas aujourd'hui dans les mêmes conditions qu'autrefois. Elle atteignait directement les individus, armateurs ou chargeurs, et elle constituait un véritable butin pour les captureurs. Un Etat, par lui-même ou ses agents, s'enrichissait au détriment des particuliers dépouillés. L'Etat auquel appartenaient ces derniers n'en souffrait que d'une manière indirecte, parce qu'il pouvait, à la rigueur, vivre avec les ressources provenant de son propre sol. La situation a bien changé. La navigation joue un rôle de plus en plus important dans la vie économique de la plupart des pays, essentiel dans la vie de certains. Les troubles apportés dans cette navigation ont donc une répercussion immédiate sur tout l'Etat dont le fonctionnement social peut être compromis. De plus, les navires de commerce ont pris des proportions plus grandes, ils sont très souvent aptes à être utilisés par l'Etat dans ses opérations de guerre, ils sont parfois susceptibles de se transformer facilement en croiseurs auxiliaires. Par suite, leur capture prive l'Etat dont ils portent le pavillon de ressources directement utilisables pour la guerre ; elle constitue pour l'Etat capteur un véritable moyen de défense ; ses conséquences pécuniaires n'apparaissent pas au premier plan. Enfin, la perte ne frappe plus des individus déterminés, elle atteint de grandes sociétés qui, seules, ont les capitaux nécessaires pour la construction, l'armement des grands navires qui sont aujourd'hui indispensables dans les vastes opérations du commerce international. La perte se répartit entre un grand nombre d'individus, actionnaires ou obligataires des sociétés dont il s'agit ; elle n'a pas le caractère désastreux qui affecte la perte subie par un particulier dont le bien confisqué peut constituer toute la fortune » (2).

1380. — Aux arguments qui précèdent, quelques défenseurs du droit de capture en mer joignent des considérations politiques fort graves. Que le droit de capture soit supprimé, et les Etats-Unis, ne craignant plus une guerre maritime, n'étant plus retenus par aucun frein, développant la doctrine de Monroe (n° 300), écarteront l'Europe de toutes les affaires américaines et monopoliseront le commerce de l'Amérique, Centre et Sud. — L'Angleterre, à l'abri des invasions

(1) Westlake, *Opinion*, R. D. I., t. VII, p. 681.

(2) Déclaration de Louis Renault à la deuxième conférence de la Paix, séance de la 4^e Commission du 5 juillet 1907, Actes et documents, t. III, pp. 792 et s.

terrestres, — les temps de Guillaume le Conquérant ne sont plus, — ne redoutant plus d'entraves à son commerce extérieur, ni de dommages pour sa flotte commerciale, possédant une marine militaire considérable et puissante, l'emploiera à combattre les flottes ou à bloquer les ports ennemis et pourra se livrer sans crainte, en pleine mer ou dans les colonies, aux exactions et aux violences.

La capture des bâtiments de commerce et de leurs cargaisons est peut-être l'unique moyen coercitif efficace qui puisse être employé au cas de guerre entre des Etats européens et l'Angleterre ou les Etats-Unis, ou entre ces deux dernières puissances. — La funeste guerre du Mexique, entreprise par la France, a fait toucher du doigt les dangers et les énormes difficultés des expéditions lointaines. Quant à bloquer les ports des Etats-Unis, l'immense étendue de leurs côtes qui s'étendent sur deux Océans, l'Atlantique et le Pacifique, les difficultés de ravitaillement en charbon des navires de blocus rendent ce procédé inefficace et même impraticable. — L'abolition de la capture des bâtiments de commerce rendra les Etats-Unis invulnérables. — Les violations de droit international qu'ils pourront commettre resteront impunies.

Le seul moyen d'action réellement efficace dans une guerre, qui ne peut être que maritime, et contre un Etat, qui n'a qu'une flotte militaire restreinte, flotte qui se tiendra sagement à l'abri dans les ports, est la capture des navires de commerce. — De Laveleye était obligé de le constater dans son rapport à l'Institut de droit international (1).

1381. — Quant à l'Angleterre, des adversaires du droit de capture, comme de Laveleye et Geffcken, sont obligés de reconnaître combien ce genre d'hostilités peut être énergique contre la Grande-Bretagne. — « Pour les nations continentales, le commerce maritime est accessoire ; pour l'Angleterre il est essentiel, parce que sa vie industrielle et ses revenus en dépendent. Voilà pourquoi la capture doit être encore un moyen sérieux de nuire employé contre l'Angleterre, non par l'Angleterre. En cas de guerre avec l'Amérique, la situation de l'Angleterre serait encore plus désavantageuse que dans une lutte contre la France, l'Allemagne ou la Russie... Un seul corsaire a suffi pour faire perdre aux navires marchands américains les cinq sixièmes de leurs transports et cela en moins d'une année, alors que la flotte marchande de l'Union était presque aussi considérable que celle de l'Angleterre. Supposez donc des *Alabama* en nombre proportionné aux colossales ressources des Etats-Unis... il est inévitable qu'en peu de mois l'immense marine marchande de l'Angleterre sera capturée ou consignée dans les ports » (2).

« Tout le tort, dit Geffcken, qu'une flotte supérieure peut faire au

(1) De Laveleye, *Du respect de la propriété privée sur mer en temps de guerre*, R. D. I., t. VII, p. 598.

(2) De Laveleye, *op. et loc. cit.*, p. 601.

commerce ennemi est donc de faire chômer ses bâtiments. Seule, l'Angleterre est dans d'autres conditions ; c'est une île qui est forcée d'importer par voie de mer toutes les marchandises dont elle a besoin, et ce besoin est si impérieux qu'elle ne peut pas y renoncer... Le blé que l'Angleterre produit ne suffit pas pour quatre mois après la récolte... La même nécessité existe pour l'importation des matières premières, sur lesquelles repose l'industrie anglaise. Les ennemis de l'Angleterre, sachant tout cela, tâcheront donc d'intercepter son approvisionnement, tandis que leur propre commerce serait beaucoup moins vulnérable pour l'attaque anglaise. La marine anglaise est impuissante à protéger le commerce britannique : celui-ci, même au XVIII^e siècle, lorsque l'Angleterre était la première puissance maritime, a gravement souffert. A la paix d'Aix-la-Chapelle de 1748 (*en sept ans*), l'Angleterre avait perdu 3,298 bâtiments. En 1885, le Royaume-Uni avait 16,603 bâtiments de commerce, jaugeant 3,417,000 tonneaux : les colonies, 12,818 bâtiments de 1,613,000 tonneaux, et pour la protection de cette marine, l'Angleterre dispose de 80 croiseurs. D'après l'avis de l'amiral Aube, 20 croiseurs de premier ordre suffiraient pour détruire le commerce britannique. Si elle (l'Angleterre) voulait maintenant souscrire à la réforme de l'immunité de la propriété privée que jadis elle a fait échouer, ses rivaux n'en voudraient pas, sachant bien que l'état actuel leur donne un grand avantage sur la force défensive anglaise » (1).

1382. — Heffter, de Boeck et quelques autres publicistes admettent la saisie, le séquestre, mais non la confiscation et la vente du bâtiment de commerce et de sa cargaison au profit du capteur. — Bluntschli disait aussi : « que la raison militaire... qu'un belligérant a tout à la fois intérêt à en priver l'ennemi et à s'en servir lui-même, ne justifie pas la capture, mais seulement une saisie temporaire avec réserve de restitution et non d'indemnité ». — Lorimer aurait voulu appliquer à la saisie d'un navire de commerce, sur mer, la coutume qui a commencé à s'établir à l'égard des réquisitions dans la guerre terrestre (n^o 1216). Le capteur délivrerait au capitaine du navire capturé une reconnaissance qui lui permettrait d'obtenir, à la paix, un dédommagement, indemnité ou secours (2).

Nous croyons que là est le progrès véritable, réalisable malgré les difficultés inhérentes à toute réforme internationale, acceptable par les puissances maritimes dans un temps à venir, et non dans une

(1) Geffcken, *La guerre maritime de l'avenir*, R. D. I., t. XX, pp. 451 et s. — Il semble qu'une évolution soit en train de se produire chez les juristes anglais à propos de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie. Pendant longtemps partisans convaincus du droit de capture, ils paraissent maintenant plus disposés en faveur de sa disparition (V. Lawrence, *Principles of international law*). C'est que les intérêts présents de l'Angleterre sont plutôt en ce sens.

(2) De Boeck, *op. cit.*, n^o 139. — Heffter, *op. cit.*, § 727. — Lorimer, *Observations*, R. D. I., t. VII, p. 263. — Ortolan, *op. cit.*, t. II, liv. III, p. 50.

inviolabilité de la propriété privée, absolue, chimérique et irréalisable, ne tenant nul compte du but et des nécessités de la guerre, et par suite inacceptable par la pratique (1).

Telle est la doctrine, divergente, divisée. Mais, nous l'avons vu, la pratique internationale offre depuis des siècles une constance et une régularité remarquables. Cette coutume constitue le droit positif actuel.

1382¹. — Nous avons toujours supposé jusqu'ici que la propriété ennemie se trouvait à bord d'un navire *ennemi*. Mais il se peut que des marchandises ennemies soient chargées sur un navire qui relève par sa nationalité du belligérant qui entend les capturer, c'est-à-dire sur un navire qu'on peut appeler navire *national* par opposition aux expressions navire neutre ou navire ennemi. Le droit de capture devra-t-il s'exercer à bord de ce navire comme à bord d'un bâtiment ennemi ? A cette question il ne faut pas hésiter à répondre affirmativement. Il serait irrationnel de traiter la propriété ennemie plus favorablement sous pavillon national que sous pavillon ennemi. On ne voit aucun motif d'établir entre les deux cas une différence. Le national qui se livre au transport de marchandises ennemies et qui ainsi cherche à réaliser un profit en aidant le commerce de l'adversaire est même moins intéressant que l'ennemi qui utilise ses navires pour le commerce de son propre pays. La déclaration de Paris du 16 avril 1856 n'a d'ailleurs apporté d'exception au principe de la capture de la propriété ennemie que lorsque celle-ci voyage sous pavillon neutre. Les Instructions françaises à la marine du 30 janvier 1916, à la différence de celles du 19 décembre 1912, ont, dans leur article 24, déclaré expressément que « la marchandise ennemie sous pavillon français ou allié devra être saisie ». C'est en ce sens que s'est prononcé le Conseil des prises françaises, à la date du 20 février 1919, dans l'affaire du navire *Vénézuéla* : ce Conseil a effectivement jugé que des colis postaux, propriété allemande, trouvés à bord d'un vapeur français, pouvaient être valablement capturés par les autorités françaises (2). — Comp. n° 1394.

SECTION II. — La destruction de la propriété privée ennemie (3)

1383. — Si la propriété privée ennemie peut être capturée en mer, est-ce à dire qu'elle puisse aussi être purement et simplement dé-

(1) V. de Boeck, *op. cit.*, n°s 728 à 738, 791 à 808. — Comp. propositions belge et française à la Haye en 1907 (n° 1335²).

(2) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914. Jurisprudence française en matière de prises maritimes*, p. 509.

(3) V. Ballot, *Destruction of merchantmen by a belligerent*, Société Grotius, t. I, p. 51. — Garner, *Destruction of enemy and neutral merchant vessels*, A. J., 1915, p. 594. — Phillimore, *Destruction of merchantmen by a belligerent*, Société

truite ? Des bâtiments de guerre ont-ils le droit de détruire par le canon ou par des torpilles les navires marchands et les paquebots ennemis qu'ils rencontrent, avec leurs équipages et passagers et les marchandises qu'ils contiennent ? La destruction est-elle, comme la capture, un moyen de guerre légitime ?

Plusieurs systèmes existent sur cette question, qui ont été soutenus en doctrine ou appliqués dans la pratique. On peut les résumer dans les trois formules suivantes : 1° La destruction n'est permise que vis-à-vis de certains navires, par certains navires et sous certaines conditions spéciales. — 2° La destruction est possible vis-à-vis de tous navires et par tous navires, sans aucune condition. — 3° La destruction n'est permise vis-à-vis d'aucun navire et par aucun navire, quelles qu'en soient les conditions.

1383¹. — 1^{er} SYSTÈME. — D'après la doctrine et la coutume les plus générales, la destruction n'est autorisée, que soumise à une triple limitation : 1° Elle n'est possible que vis-à-vis des navires qui, après avoir été visités, ont été déjà l'objet d'une capture et doivent être amenés dans un port pour y être jugés. Et cela conduit à n'accorder le droit de destruction qu'aux seuls vaisseaux de guerre qui, en raison de leur construction, peuvent en fait procéder régulièrement à une visite, à une saisie, à une escorte de la prise. Il faut donc le refuser aux bateaux torpilleurs d'une dimension restreinte, ainsi qu'aux sous-marins, qui, les uns et les autres, ne disposent pas de la force requise en armement ou en équipage pour pouvoir remplir aisément toutes les conditions d'une saisie légale ; les seconds, d'ailleurs, se prêtent mal à des opérations en surface : invulnérable quand il se cache, le sous-marin est presque désarmé quand il se montre ; s'il apparaît à la surface pour faire une saisie, même donner un simple avertissement au navire qu'il veut capturer, il a de grandes chances d'être avarié par la résistance de ce navire qui peut être armé ou par l'intervention inopinée d'un vaisseau de guerre ennemi. 2° La destruction ne peut avoir lieu qu'en présence de nécessités exceptionnelles, si la sécurité du navire de guerre l'exige ou si le succès des opérations dans lesquelles il est engagé le commande. Certains veulent même que soient déterminés d'avance et précisément, d'une manière certaine, les cas de destruction des navires capturés. 3° Le vaisseau de guerre, avant de détruire une prise, est tenu de pourvoir à la sécurité des personnes qui se trouve sur le navire saisi, de sauver les marchandises neutres que celui-ci transporte et de mettre en lieu sûr ses papiers de bord. — Telle est la solution qu'admettent notamment, avec une précision et une rigueur plus ou moins grandes, Bluntschli, Bulmerincq, da Fonseca,

Grotius, t. II, p. 175. — Smith, *The destruction of merchant ships under international law*, 1917. — Takahashi, *La destruction des navires de commerce japonais par les bâtiments de guerre russes*, Revue de droit international japonaise, 1904, n° 9. — Wright, *The destruction of neutral property on enemy vessels*, A. J., 1917, p. 373.

Gessner, Heffter-Geffcken, Holland, F. de Martens, Mountague Bernard, Oppenheim, Perels, Pradier-Fodéré, Smith, Westlake (1).—L'Institut de droit international s'est aussi prononcé en ce sens dans son règlement des prises maritimes de 1882-1887, § 50 : « Il sera permis au capteur de brûler ou de couler bas le navire ennemi saisi, après avoir fait passer sur le navire de guerre les personnes qui se trouvaient à bord et déchargé autant que possible la cargaison, et après que le commandant du navire capteur aura pris à sa charge les papiers de bord et les objets importants pour l'enquête judiciaire et pour les réclamations des propriétaires de la cargaison en dommages-intérêts, dans les cas suivants : 1° lorsqu'il n'est pas possible de tenir le navire à flot, à cause de son mauvais état, la mer étant houleuse ; 2° lorsque le navire marche si mal qu'il ne peut pas suivre le navire de guerre et pourrait facilement être repris par l'ennemi ; 3° lorsque l'approche d'une force ennemie supérieure fait craindre la reprise du navire saisi ; 4° lorsque le navire de guerre ne peut mettre sur le navire saisi un équipage suffisant sans trop diminuer celui qui est nécessaire à sa propre sûreté ; 5° lorsque le port où il serait possible de conduire le navire saisi est trop éloigné ». Le Manuel des lois de la guerre maritime voté par l'Institut à Oxford en 1913 déclare, de son côté : « Art. 104. Il n'est permis aux belligérants de détruire les navires ennemis saisis qu'en tant qu'ils sont sujets à confiscation et en présence d'une nécessité exceptionnelle, c'est-à-dire lorsque l'exigent la sécurité du navire capteur et le succès des opérations de guerre dans lesquelles celui-ci est actuellement engagé. Avant la destruction, les personnes qui se

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 672. — Bulmerincq, *Le droit des prises maritimes*, R. D. I., t. XI, p. 632. — Da Fonseca, *Der deutsche Seehandel und die französischen Prisen-Gerichte*, 1873, p. 112. — Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, 1876, p. 348. — Heffter-Geffcken, *op. cit.*, p. 317. — Holland, *Prize law*, 1888, p. 304, et *Neutral duties in maritime war*, Proceedings of the British Academy, t. II, pp. 12-13. — F. de Martens, *op. cit.*, t. II, p. 126. — Mountague Bernard, *Historical account of the neutrality of Great Britain during the American Civil War*, 1870, p. 419. — Oppenheim, *op. cit.*, t. II, p. 242. — Perels, *op. cit.*, p. 334. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VIII, n° 3185. — Smith, *The destruction of merchant ships under international law*, 1917, p. 16. — Westlake, *International Law. War*, p. 309. — V. encore Atherley-Jones, *Commerce in war*, pp. 528 et s. — Bordwell, *The law of war between belligerents*, 1908, p. 226. — Calvo, *op. cit.*, t. V, § 3028. — Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, p. 1139. — Fiore, *Le droit international codifié*, n° 1878-1880. — Hall, *op. cit.*, § 150. — Hershey, *op. cit.*, pp. 438 et 522. — Kent, *Commentaries upon international law*, 1878, p. 251. — Lawrence, *op. cit.*, § 191. — Moore, *op. cit.*, t. VIII, § 1212. — Pistoye et Duverdy, *Traité des prises maritimes*, t. I, pp. 265 et s. — Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 350. — Travers-Twiss, *Le droit des gens ou des nations*, t. II, sect. 167. — Wehberg, *Capture in war on land and sea*, 1911, p. 94. — Wildman, *Institutes of international law*, p. 176. — Wilson et Tucker, *op. cit.*, § 114, p. 270. — Comp. de Boeck, *op. cit.*, n° 285, p. 306. — Nys, *op. cit.*, t. III, p. 706. — M. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, tout en constatant que la plupart des Etats n'autorisent la destruction que des prises et à titre exceptionnel, incline à penser que même cette solution restrictive est sujette à critique (pp. 332 et s.).

trouvent à bord devront être mises en sûreté, et tous les papiers de bord et autres pièces que les intéressés estimeront utiles pour le jugement sur la validité de la capture devront être transbordés sur le navire capteur. Il en sera de même, dans la mesure du possible, pour les marchandises. Il sera dressé procès-verbal de la destruction du navire capturé et des motifs qui l'ont amenée. — Art. 105. Le capteur a la faculté d'exiger la remise ou de procéder à la destruction des marchandises confisquables trouvées à bord d'un navire qui lui-même n'est pas sujet à confiscation, lorsque les circonstances sont telles que, d'après l'article précédent, elles justifieraient la destruction d'un navire passible de confiscation. Il mentionne les objets livrés ou détruits sur le livre de bord du navire arrêté et se fait remettre par le capitaine copie certifiée conforme de tous papiers utiles. Lorsque la remise ou la destruction a été effectuée et que les formalités ont été remplies, le capitaine doit être autorisé à continuer sa route » (1). — C'est une thèse analogue que consacrent également la plupart des Etats dans leurs ordonnances ou règlements de prises : France, Instructions complémentaires de 1870, art. 20, Instructions du 19 décembre 1912, art. 153-154 ; Instructions du 30 janvier 1916, art. 153-154 (2). — Grande-Bretagne, Naval Prize Law, art. 304. — Russie, Règles de 1869, art. 108 ; règles de prises du 27 mars 1895, art. 21 ; instructions du 20 septembre 1900, art. 40. — Italie, règles du 25 mars 1917, art. 96 et 98. — Etats-Unis, Instructions du 20 juin 1898, art. 28 ; Codes de 1900 et de 1917, art. 50 et 104. — Japon, Instructions du 7 mars 1904, art. 91 et 92. — Allemagne, ordonnance des prises du 30 septembre 1909-3 août 1914, art. 1, 112, 116, 129. — Chine, règlement concernant les captures en mer du 30 octobre 1917, art. 35. — En pratique, dans les guerres qui eurent lieu au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, les Etats belligérants n'ont en général détruit que des navires marchands déjà capturés ; mais ils n'agirent pas tous vis-à-vis d'eux avec une égale modération. Lors de la guerre de 1812-1814, entre les Etats-Unis et l'Angleterre, les commandants américains prirent

(1) Des dispositions identiques se retrouvent dans le Manuel des lois de la guerre maritime basé sur le principe de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie (art. 113 et 114), que M. Paul Fauchille avait préparé en 1914 en vue de la session de Munich de l'Institut de droit international (Annuaire de l'Institut, t. XXVII, p. 237).

(2) L'ordonnance française de la marine de 1681, dans ses articles 18 et 19, tit. 9, liv. III, et l'arrêté du 2 prairial an XI, dans son article 64, défendaient, sous peine de vie, de couler à fond des bâtiments pris, dans le dessein de céler la prise. Mais ces dispositions ont été interprétées en ce sens que la défense de couler à fond n'était que pour le cas où cela se ferait en vue de céler la prise ; que, dans les cas où les circonstances rendaient impossible la conduite du navire dans un port pour y être jugé, les preneurs pouvaient ou relâcher la prise ou la détruire, suivant l'ordonnance du 2 décembre 1693, après en avoir retiré les prisonniers (Valin, *Traité des prises*, t. I, p. 133, et *Comment. sur l'ord. de 1681*, t. II, p. 281. — V. de Boeck, *op. cit.*, n^o 271 et 274).

comme règle de détruire toutes leurs captures, à moins que les circonstances ne les incitassent à agir autrement. Durant la guerre de Sécession américaine, les Etats du Sud détruisirent toutes les prises ennemies parce que, leurs ports se trouvant bloqués, ils ne pouvaient pas les y conduire. Pendant la guerre de Crimée de 1854 comme pendant les guerres franco-allemande de 1870 et russo-japonaise de 1904, ce fut, plus justement, le principe inverse que les officiers de marine appliquèrent : ils ne procédèrent à la destruction des prises ennemies que s'ils s'y trouvaient obligés par une nécessité particulière. Ils mirent toujours en sûreté avant la destruction les équipages et les passagers. Dans la grande guerre de 1914-1919, les commandants britanniques, italiens et français observèrent scrupuleusement les règles imposées ainsi par la doctrine (1), et telle fut aussi la pratique suivie parfois par l'Allemagne : des croiseurs allemands, parmi lesquels l'*Emden*, le *Karlsruhe* et le *Kronprinz-Wilhelm*, dans l'impossibilité où ils se trouvèrent de faire accompagner d'un équipage de prise ou de conduire dans un port les navires de commerce ennemis qu'ils avaient capturés, les détruisirent après en avoir recueilli les équipages et les passagers. Une différence importante marqua toutefois, à cet égard, la conduite de l'Allemagne et celle de ses ennemis ; alors que ces derniers n'appliquèrent jamais le système de la destruction qu'à des navires préalablement saisis et dans des cas de nécessité spéciale, l'Allemagne n'agit de la sorte qu'*exceptionnellement*, procédant de préférence à la destruction de tous les navires sans aucune distinction et quelles que fussent les circonstances.

1383². — 2^e SYSTÈME. — Un second système admet que les belligérants peuvent, en dehors d'une nécessité spéciale et sans autre formalité, canonner ou torpiller, avec leurs vaisseaux de guerre quels qu'ils soient, préalablement à toute saisie et dès qu'ils les aperçoivent, les paquebots et les navires de commerce de leur adversaire, de manière à les couler avec leur cargaison et les hommes qui les montent. Cette doctrine, qui considère ainsi la destruction de la propriété privée ennemie comme un moyen de guerre véritable, absolument régulier, a fait son apparition en France au moment où l'invention des bateaux torpilleurs commençait à devenir une réalité. Son propagandiste fut l'amiral Aube, qui écrivait en 1886 : « Demain la guerre éclate ; un torpilleur autonome a reconnu un de ces paquebots, porteur d'une cargaison plus riche que celle des plus riches galions d'Espagne ; l'équipage, les passagers de ce paquebot s'élèvent à plusieurs centaines d'hommes ; le torpilleur ira-t-il signifier au capitaine du paquebot qu'il est là, qu'il le guette, qu'il le peut couler et qu'en conséquence il le fait prisonnier, lui, son équipage, ses passagers, qu'en un mot il l'amarine platoniquement et que, comme tel, il doit se rendre dans

(1) V. notamment décision du Conseil des prises français du 15 novembre 1915, affaire *Jabr-el-Kawater*, Paul Fauchille, *op. cit.*, p. 168.

le port le plus voisin de France ?... Le torpilleur suivra de loin, invisible, le paquebot qu'il aura reconnu, et, la nuit faite, le plus silencieusement et le plus tranquillement du monde, il enverra aux abîmes paquebot, cargaison, équipage, passagers, et, l'âme non seulement en repos, mais pleinement satisfaite, le capitaine du torpilleur continuera sa croisière » (1). A l'appui d'une pareille thèse on soutient que, la guerre étant la négation du droit, tout est non seulement permis, mais légitime contre l'ennemi, que l'objectif de la guerre est de faire à l'ennemi le plus de mal possible pour le réduire plus vite à composition et que la guerre la plus atroce est la plus brève en même temps que la plus efficace (2). — Mais l'idée de substituer la destruction systématique à la capture comme moyen de guerre a rencontré des contradicteurs autorisés, même parmi les militaires (3). Et elle ne reçut pendant longtemps aucune application pratique. — C'est la Turquie qui, la première, la mit à exécution en 1897 pendant sa guerre contre la Grèce : alors, elle coula quelques navires de commerce inoffensifs et qui ne pouvaient se défendre ; le jour même de la déclaration de guerre, plusieurs dizaines de boulets turcs anéantirent entièrement le navire de commerce grec *Macedonia* au moment où il sortait sans cargaison du golfe Ambracique et peu après un torpilleur ottoman détruisit le navire *Athena* dans le golfe de Salonique (4). — Il semble aussi qu'en 1898, lors de la guerre entre l'Espagne et les Etats-Unis, les Américains aient, dans un cas, procédé à la destruction pure et simple de trois navires marchands espagnols, dont le *Purisma-Concepcion* (5). — L'Allemagne, dix-sept années plus tard, pendant la guerre mondiale de 1914-1919, donna au système une ampleur démesurée. Lorsqu'il se fut rendu compte que la supériorité militaire des escadres franco-britanniques ne permettrait pas à sa marine de faire des captures en nombre suffisant pour paralyser le commerce de l'adversaire, le gouvernement de Berlin décida de procéder non seulement à la saisie et à la destruction régulière par ses croiseurs des navires marchands ennemis, mais encore à la destruction pure et simple de ces navires sans autre formalité, au moyen de *sous-marins* que les flottes adverses auraient grand mal à combattre : il résolut de faire de cette destruction, dont il n'avait jusqu'alors fait qu'exceptionnellement usage, un moyen de guerre systématique d'une application générale. En effet, le 4 février 1915, après avoir proclamé

(1) Amiral Aube, Atlas colonial d'Henri Mayer, *Défense nationale, défense des colonies*, p. 12, et Temps du 10 janvier 1886.

(2) V. *Report of the royal commission on supply of food and raw materials in time of war*, 1905. Cd. 2643, p. 34.

(3) Amiral Bourgois, *Les torpilleurs, la guerre navale et la défense des côtes*, 1888, pp. 14 et s. — Amiral Dupin de Saint-André, *La question des torpilleurs*, Revue des Deux-Mondes des 15 juin et 15 juillet 1886.

(4) V. Politis, R. D. I. P., t. IV, p. 693.

(5) Le Fur, R. D. I. P., t. V, pp. 808-809.

zone de guerre les eaux de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, la Manche comprise, ce gouvernement déclara qu'à partir du 18 de ce mois, tous navires ennemis rencontrés dans ces eaux seraient détruits, même s'il n'était pas possible d'en sauver les équipages et les passagers, et que les navires de commerce neutres s'exposeraient au même danger en pénétrant dans la zone proclamée dangereuse. Le 31 janvier 1917, aggravant ces dispositions, il annonça qu'à compter du 1^{er} février il s'opposerait, sans autre notification, et par tous les moyens, à tout trafic maritime, dans les eaux autour de la Grande-Bretagne, de la France et de l'Italie et dans la Méditerranée orientale, c'est-à-dire n'hésiterait pas à détruire à l'aide de ses sous-marins et sans avertissement préalable tous les navires de commerce neutres aussi bien qu'ennemis, qui traverseraient les eaux prohibées. Les zones interdites étaient encore étendues le 22 novembre 1917 et le 5 janvier 1918. Et ces déclarations de l'Allemagne ne furent pas de simples menaces. De nombreux navires de commerce, non seulement ennemis, mais neutres, furent torpillés par des sous-marins allemands ; et, souvent, avec leurs cargaisons, furent envoyés au fond de la mer leurs équipages et leurs passagers ; dans maintes circonstances, se tenant en plongée, les sous-marins allèrent jusqu'à couler les navires aperçus sans leur adresser le moindre avis, sans laisser le temps à leurs équipages et à leurs passagers de prendre place sur des embarcations de sauvetage, en tirant même parfois sur ces embarcations. Les incidents les plus marquants de la guerre sous-marine allemande furent les torpillages du vapeur américain *Gulflight* qui entraîna la mort de deux Américains (1^{er} mai 1915), du paquebot anglais *Lusitania* qui fit 1547 victimes parmi lesquelles plus de 100 citoyens américains (7 mai 1915), du navire anglais *Persia*, dont le naufrage causa la perte de 300 personnes (30 décembre 1915), du paquebot français *Sussex* qui amena la disparition de 80 passagers dont un Espagnol et plusieurs Américains (24 mars 1916) (1), des navires *Port-Adelaïde*, *California*, *Lorton* (2) et *Lyman-Law*, battant respectivement pavillon britannique, péruvien ou américain (février 1917). Pour essayer sans doute le procédé qu'elle méditait, l'Allemagne avait déjà auparavant, dès le début de la guerre, procédé à la destruction pure et simple d'un certain nombre de navires de commerce ennemis : c'est ainsi, notamment, que, le 26 octobre 1914, elle avait torpillé sans avertissement le vapeur français *Amiral-Ganteaume* qui transportait de Calais à La Pallice 2.500 réfugiés de la Belgique et du Nord de la France. Comme il fallait s'y attendre, la France et la Grande-Bretagne s'élevèrent énergiquement contre les mesures systématiques prescrites par le gouvernement germanique

(1) V. *The correspondence regarding the S. S. Sussex*, A. J., 1916, p. 556.

(2) Sur le torpillage du navire péruvien *Lorton*, qui fut la cause de la rupture des relations diplomatiques entre le Pérou et l'Allemagne le 6 octobre 1917, V. les documents diplomatique étrangers, dans de Lavalleye, *El Peru y la gran Guerra*, 1919, pp. 391 et s.

(note conjointe de la France et de la Grande-Bretagne du 1^{er} mars 1915) ; et, ces mesures mettant nécessairement aussi en péril la navigation des neutres, un grand nombre de puissances étrangères à la guerre protestèrent également contre elles (note des Etats-Unis du 10 février 1915, notes des Pays-Bas du 12 février 1915, du 3 juillet 1917, etc.). Les unes et les autres estimèrent que le procédé allemand était non seulement contraire aux lois de l'humanité, mais encore aux principes les mieux établis par la coutume internationale en matière de prises maritimes : « Le droit des gens et la coutume des nations, en ce qui concerne les attaques contre le commerce, disait la note franco-anglaise, ont toujours présumé que le premier devoir du capteur d'un navire marchand est de l'amener devant une Cour de prises où il puisse être jugé, où la régularité de la capture puisse être appréciée. Couler une prise est en somme même un acte contestable, auquel on peut avoir recours seulement dans des circonstances extraordinaires et après que des dispositions ont été prises pour assurer la sécurité de l'équipage et des passagers. La responsabilité d'avoir à distinguer entre les navires neutres et les navires ennemis, ainsi qu'entre la cargaison neutre et la cargaison ennemie, incombe manifestement au bâtiment qui attaque et dont c'est le devoir de vérifier le statut et le caractère du navire et de la cargaison ainsi que de mettre en sûreté tous les papiers, avant de le couler ou même de le capturer... Or un sous-marin est incapable de remplir aucune de ces obligations. Il n'exerce aucun pouvoir local sur les eaux dans lesquelles il opère. Il ne conduit pas ses captures dans le ressort d'une cour des prises. Il ne porte aucun équipage de prise qu'il puisse mettre à bord d'une prise. Il n'emploie aucun moyen efficace de distinguer entre un navire neutre et un navire ennemi. Il ne reçoit pas à son bord, pour en assurer la sécurité, l'équipage et les passagers du navire qu'il coule. Ces méthodes de guerre sont en conséquence entièrement en dehors de l'observation de tous les textes internationaux réglementant les opérations contre le commerce en temps de guerre ». Dans ces conditions, d'après la France et la Grande-Bretagne, les sous-marins ne doivent pas pouvoir servir à des opérations contre la marine marchande ; ils ne sauraient être employés, comme ils l'ont été jusqu'alors, qu'à torpiller les navires militaires ou à assurer la défense des côtes contre les escadres de haut bord. — Mais, pour légitimer sa guerre sous-marine, l'Empire allemand fit valoir une double considération. Il alléguait d'abord qu'en détruisant sans avertissement, par ses sous-marins, tous les navires marchands, sans distinction de pavillon, rencontrés dans la zone déterminée, il ne faisait qu'user de représailles contre la Grande-Bretagne qui, afin d'isoler et d'affamer l'Allemagne, avait posé des champs de mines dans certaines parties de la mer et avait interdit tout commerce avec elle en saisissant à bord des navires neutres toutes marchandises en provenance ou à destination du territoire allemand. Il prétendit, en outre, que le sous-marin, étant un

moyen de guerre nouveau, n'était pas soumis par la loi des nations à des règles déterminées et que dès lors il était libre de faire la guerre à sa guise, sans devoir se plier aux exigences du droit des gens pouvant apporter des obstacles à son action. Cette double argumentation, ainsi que le firent observer les contradicteurs de l'Allemagne, était sans fondement. Il ne pouvait pas y avoir ici un acte de représailles : la pose de mines par l'Angleterre n'avait été qu'une réponse au placement des mines que l'Allemagne elle-même avait fait précédemment et l'interdiction du commerce proclamée par la Grande-Bretagne, bien loin d'être antérieure aux violences allemandes, leur était au contraire postérieure, puisqu'elle datait seulement du 11 mars 1915. Au surplus, des représailles ne sont autorisées par le droit international que si elles ne consistent pas en des actes exclusivement cruels et profondément inhumains, que si elles atteignent uniquement l'Etat accusé d'avoir violé le droit ou ses sujets, que si elles sont proportionnées aux actes dont on se plaint. Le fait que le sous-marin est un moyen de guerre nouveau devait, d'autre part, demeurer sans influence : si, dans la guerre, un belligérant peut user d'un moyen nouveau, c'est seulement à la condition que ce moyen tienne compte des préceptes de l'humanité et des prescriptions des lois universellement admises ; s'il n'en était ainsi, le droit international pourrait être, par le bon plaisir d'un Etat, entièrement supprimé (1).

(1) Est-il bien vrai, comme l'ont affirmé les belligérants des parties adverses dans des vues différentes, qu'il soit complètement impossible à des sous-marins de se conformer aux exigences du droit international ? Cette affirmation est peut-être excessive. En réalité, un sous-marin n'est pas, vis-à-vis des navires marchands qu'il rencontre, dans l'impossibilité absolue d'agir comme devrait le faire un croiseur ordinaire ; il aura seulement, pour opérer de la sorte, à surmonter des difficultés et à courir des dangers plus grands. La preuve en est que, parfois, durant la guerre de 1914, des sous-marins allemands s'abstinrent de couler purement et simplement les bâtiments rencontrés et les conduisirent dans des ports où on procéda à leur visite (V. par exemple l'affaire du *Pass of Balmaha*, jugée le 18 décembre 1915 par la cour des prises de Hambourg), ou n'accomplirent leur destruction qu'après les avoir sommés de s'arrêter, en avoir examiné les papiers de bord, avoir sauvé leurs équipages (cas du *Lee-Leanaw*, 26 juillet 1915). Au surplus, les Anglais, lorsqu'ils pratiquèrent dans la Baltique la guerre sous-marine, ont toujours satisfait aux règles du droit des gens, tant en ce qui concerne le droit de visite et de contrôle des bâtiments et des cargaisons qu'en ce qui touche le sauvetage des équipages et des passagers (cas du *Mike*, octobre 1915). V. Perrinjaquet, *La guerre commerciale sous-marine*, R. D. I. P., t. XXIII, p. 395. La Société anglaise Grotius, dans des recommandations sur le statut des sous-marins qu'elle a adoptées le 18 décembre 1917, a déclaré que les sous-marins étaient soumis aux mêmes règles que les autres navires de guerre en ce qui concerne l'exercice du droit de visite et de recherche (Société Grotius, t. IV, p. XLVIII).

Pour la critique de la guerre sous-marine allemande, V. Paul Fauchille, *La guerre sous-marine allemande*, R. D. I. P., t. XXV, pp. 75 et s. — Garner, *War zones and submarine Warfare*, A. J., 1915, p. 594. — Higgins, *Defensively armed merchantmen and submarine Warfare*, 1917. — Perrinjaquet, *La guerre commerciale sous-marine*, R. D. I. P., t. XXIII, p. 121, et XXIV, pp. 137 et

1388³. — 3^e SYSTÈME. — Quelques publicistes vont jusqu'à interdire la destruction des navires marchands ennemis, même quand elle doit avoir lieu seulement postérieurement à la capture, en cas de nécessités exceptionnelles, et après mise en sécurité des équipages et passagers, des papiers de bord et des marchandises neutres. On peut citer parmi eux MM. de Montluc (1), de Boeck (2), Woolsey (3). Ces auteurs considèrent comme arbitraire, dangereuse et barbare la règle qui permet la destruction des prises ennemies ; ils estiment que les cas exceptionnels dans lesquels on l'autorise fourniront toujours au commandant le prétexte qu'il recherche pour couler la propriété privée.

L'Institut américain de droit international qui, dans son projet de la Havane de 1917, a proclamé la propriété privée sur mer inviolable, a déclaré que « les navires de commerce des belligérants, ainsi que ceux des neutres, ne sont dans aucun cas sujets à confiscation et ne peuvent être coulés pour aucun motif ou prétexte que ce soit », mais que, « si lesdits navires sont porteurs de contrebande de guerre, celle-ci peut être ou confisquée ou détruite par le capteur » (art. 8).

Un système, préconisé par la Société anglaise Grotius (4), interdit à tous les navires de guerre, sous-marins ou autres, la destruction des navires marchands ennemis, même dans les cas de nécessité militaire ou navale, c'est-à-dire lorsqu'il y a danger pour la sécurité du bâtiment de guerre ou le succès des opérations dans lesquelles celui-ci se trouve engagé ; il n'autorise la destruction que dans trois hypothèses limitativement déterminées « 1^o résistance à la visite ; 2^o violation de blocus ; 3^o grave assistance hostile ; en tout cas, quand la destruction est ainsi permise, il faut assurer le sauvetage de l'équipage et la mise en sécurité des passagers ; l'officier qui se rend coupable d'une destruction irrégulière sera traité en criminel de guerre ».

365. — Pillet, *La guerre actuelle et le droit des gens*, [R. D. I. P., t. XXIII, pp. 444 et s. — Smith, *The destruction of merchant ships under international law*, 1917. — Stubbs, *The position of enemy merchantmen*, Société Grotius, t. 1, p. 19. — X., *The controversy between the United States and Germany over the use of submarines against merchant vessels*, A. J., 1915, p. 666. — Sur la guerre sous-marine, V. encore Alvensleben, *Der Handelskrieg der Unterseeboote nach Völkerrecht*, 1916. — François, *Sous-marin et droit des gens* (en néerlandais), 1919. — Frankfurter, *Uboot-Krieg und Völkerrecht*, 1916. — Contr'amiral Hall *Submarine war*, Société Grotius, t. V, p. 83. — Hollweg, *Unser Recht auf den U-boots, krieg*, 1917. — Rehm, *Der Unterseebootkrieg*, Zeitschrift für Völkerrecht, t. IX, p. 20. — Scalogne, *Onderzeebooten : onze Neutraliteit*, 1917. — Vries, *De duikboot en haar rol in den europaeschen oorlog*, 1915.

(1) Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXV, p. 266.

(2) *Op. cit.*, n^os 281 et s., et Annuaire cité, t. XXV, p. 259.

(3) *Op. cit.*, § 148. — V. aussi Kleen, *Les lois de la neutralité*, t. II, pp. 529-533. — Comp. Dupuis, *op. cit.*, pp. 332-334.

(4) A la date du 18 décembre 1917, après des discussions approfondies, la Société anglaise Grotius a adopté des « recommandations » sur le statut légal des sous-marins et d'une manière générale sur les droits et les devoirs des navires de guerre et des navires de commerce belligérants. — V. Société Grotius, t. IV, p. XXXI, XLVIII.

1383¹. — A laquelle de ces différentes théories convient-il de donner la préférence ? — Il ne faut pas hésiter à condamner le système de la destruction pure et simple et absolue. Quoiqu'elle vise uniquement la propriété privée ennemie qui dans la guerre maritime est sans aucune réserve susceptible de confiscation, cette doctrine a en définitive pour résultat d'atteindre directement dans leurs biens les neutres autant que les belligérants. Il peut y avoir en effet sur un navire ennemi des marchandises neutres d'une nature innocente que la déclaration de Paris déclare insaisissables : s'il est permis de détruire ce navire avant de l'avoir préalablement visité, ces marchandises seront nécessairement, avec le navire, envoyées au fond de la mer. Ce sont les navires neutres eux-mêmes que la destruction mettra en péril. Comment un bâtiment de guerre belligérant qui aperçoit un navire marchand pourra-t-il, sans la visite, savoir avec certitude que ce navire est bien un navire ennemi ? Les bâtiments de commerce ne naviguent pas toujours pavillon déployé, et lorsqu'ils en arborent un il n'est pas sûr qu'il soit celui de leur véritable nationalité : en fait, pour se garantir, les belligérants hisseront souvent à leurs mâts de faux pavillons (n^o 1388⁵). La forme extérieure des navires, si elle varie d'ordinaire d'une marine à l'autre, n'est pas, d'autre part, un critérium certain, car bien des vaisseaux construits dans les chantiers d'un Etat passent par suite de ventes dans les flottes marchandes d'autres nations. Le navire de guerre sera donc obligé, s'il ne veut pas abandonner le droit de destruction, de frapper sans distinction *tous* les navires qu'il rencontre. Au surplus, il n'est pas indifférent que des propriétés, même exclusivement ennemies, soient détruites ou seulement confisquées : si pour leurs propriétaires la perte est dans les deux cas la même, le monde est grandement intéressé au point de vue économique à ce que ces propriétés ne disparaissent pas entièrement du commerce. Mais, avec une pareille doctrine, c'est encore la vie des personnes d'un caractère pacifique, étrangères à la guerre, ennemies ou neutres, qui doit se trouver menacée, car les hommes d'équipage et les passagers des navires coulés seront, en même temps qu'eux, précipités dans les eaux. Qu'on ne dise pas que les vaisseaux qui les ont frappés procéderont à leur sauvetage. Souvent ils n'auront ni la volonté ni la possibilité de le faire : ils peuvent être très éloignés des bâtiments détruits ou avoir grand intérêt à poursuivre leur route sans s'en inquiéter ; cela sera vrai surtout lorsque, suivant l'usage introduit par l'Allemagne, ce sont des sous-marins qui useront du droit de destruction. Les moyens de secours propres des navires inopinément canonnés ou torpillés seront d'ailleurs presque toujours insuffisants à sauver leur personnel. Ainsi se trouveront entièrement violées les prescriptions du droit des gens qui obligent à laisser les neutres en dehors de la guerre et interdisent même de traiter en prisonniers de guerre les passagers des navires marchands et sous certaines conditions les hommes de leur équipage. — Est-il plus correct

de limiter aux seules prises le droit de destruction ? Ce système ne se heurte certes pas aux mêmes objections. Alors, le navire de guerre, ayant préalablement procédé à une visite, sera fixé sur la nationalité du bâtiment marchand ainsi que sur celle de sa cargaison, et, ayant le bâtiment à sa disposition, il pourra en recueillir les marins et les passagers ; il pourra peut-être aussi, si la place et le temps le lui permettent, prendre à son bord les marchandises neutres qui s'y trouvent ; il lui sera en tout cas facile de sauver les papiers de bord qui rendront possible aux propriétaires la revendication devant les tribunaux de prises. Un tel système ne présente pas moins cependant certains inconvénients : les équipages et les passagers seront plus exposés aux risques de guerre sur le vaisseau capteur que sur leur propre navire, et les papiers de bord ne préviendront pas toute discussion sur la valeur des objets auxquels ils s'appliquent. Mais, en définitive, ces inconvénients sont peu de choses, en comparaison des avantages qu'offre la destruction des prises pour les belligérants. Si les obstacles insurmontables à la conduite de leurs prises dans un port ne devaient pas les autoriser à couler celles-ci, ils seraient obligés de les relâcher, et leur droit de capture se trouverait ainsi dans bien des cas complètement annihilé ; leur interdire toute destruction, ce serait, de plus, placer dans une situation d'infériorité les belligérants qui n'ont pas à proximité du théâtre des hostilités des stations navales où mener les navires capturés par eux. Pour justifier juridiquement le droit de destruction des prises ennemies, on dit parfois (1) que celui qui saisit un navire ennemi en devient le maître par la capture elle-même et que par suite il doit pouvoir en disposer comme il l'entend. Cette explication est contestable : en réalité, ce sont seulement les bâtiments de guerre d'un Etat belligérant qui deviennent, par la capture qu'en fait l'adversaire, la propriété de ce dernier ; une décision définitive de la juridiction des prises est au contraire nécessaire pour rendre le capteur propriétaire des navires privés dont il s'est emparé. On ne peut toutefois s'empêcher de reconnaître que quand il s'agit d'une prise ennemie il y a de fortes présomptions que la cour des prises déclarera la capture légitime. La vérité est que si on reconnaît au belligérant le pouvoir de détruire les navires ennemis qu'il a saisis, c'est uniquement parce que les nécessités de sa sécurité ou des opérations de la guerre ne lui permettent pas de conduire la prise dans un de ses ports pour être jugée. Ce n'est donc qu'à titre exceptionnel, et à raison de circonstances spéciales, qu'on peut admettre le droit de destruction. Mais, afin d'éviter les abus, il conviendrait que ces circonstances fussent bien précisées et délimitées. Et il ne faudrait pas que les cas

(1) C'est un argument dont se servent généralement les auteurs anglo-saxons. V. notamment Travers-Twiss (*op. cit.*, § 167), Westlake (*op. cit.*, t. II, p. 309), et Holland (*op. et loc. cit.* ; *Manual of naval prize law*, n° 304). — Comp. Hall, *op. cit.*, § 150 ; Lawrence, *op. cit.*, n° 215.

exceptionnels dans lesquels on l'autorise fussent tels qu'ils pussent offrir aisément aux belligérants des prétextes pour couler la propriété privée. Il y a lieu ainsi de se montrer particulièrement sévère dans l'appréciation des circonstances de force majeure et des exigences de la guerre qui imposent une destruction : celles-ci doivent être restreintes aux limites d'une nécessité inéluctable. Le capteur qui détruit un vaisseau ennemi doit, non pas seulement alléguer, mais prouver d'une façon indiscutable, qu'il ne pouvait agir autrement qu'il n'a fait. La propriété ennemie, en tout cas, ne doit jamais être supprimée sans qu'on ait la certitude que le personnel et les papiers de bord du navire de commerce seront mis en sécurité. C'est dire qu'il faut l'interdire aux torpilleurs de faible dimension ainsi qu'aux sous-marins, car si ces bâtiments ne sont pas, vis-à-vis des navires marchands qu'ils rencontrent, dans l'impossibilité absolue de procéder comme un croiseur ordinaire, ils auront souvent, pour procéder de la sorte, de telles difficultés à surmonter qu'on peut craindre de voir mal observées par eux les conditions mises à l'exercice de la destruction. L'inobservation par le capteur des conditions auxquelles est soumis cet exercice devrait enfin donner lieu à des dommages-intérêts au profit des intéressés.

1383^b. — Les deux conférences de la Paix de la Haye de 1899 et de 1907 ne se sont pas occupées directement de la question de la destruction des navires de commerce ennemis. Celle de 1907 l'a toutefois envisagée indirectement, et, en en reconnaissant la légalité dans une hypothèse où il s'agissait de navires marchands soumis à un régime particulièrement favorable, elle a par cela même considéré qu'elle devait être en principe autorisée. La convention VI relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités a en effet décidé, dans son article 3, que les navires de commerce ennemis qui ont quitté leur dernier port de départ avant le commencement de la guerre et qui sont rencontrés en mer ignorants des hostilités peuvent « être détruits, à charge d'indemnité et sous l'obligation de pourvoir à la sécurité des personnes ainsi qu'à la conservation des papiers de bord ». — La conférence navale de Londres de 1908-1909 ne fut pas davantage saisie de la difficulté : le programme tracé par le gouvernement britannique comprenait uniquement la question de la destruction des prises neutres. Mais, dès lors qu'elle a admis qu'un navire neutre saisi peut exceptionnellement être détruit sous certaines conditions, après mise en sûreté des personnes à bord et de tous les papiers de bord et autres pièces utiles, si la sécurité du bâtiment de guerre ou le succès de ses opérations l'exige, on peut considérer qu'elle a implicitement estimé, par *a fortiori*, qu'un navire ennemi saisi est également susceptible d'être détruit sous les mêmes conditions. — Dans la proposition de substituer la simple saisie ou le séquestre à la confiscation de la propriété privée, qu'elle fit en 1907 à la conférence de la Haye (n° 1335³), la délégation de Belgique « permettait de dé-

truire le navire saisi, si les circonstances ne permettent pas sa conduite en un lieu de garde, ou si l'approche d'une force ennemie fait craindre une reprise imminente » (1).

1383⁶. — Lorsque, à bord des navires ennemis détruits, se trouvent des marchandises appartenant à des neutres, il a été jugé que ceux-ci ne peuvent pas réclamer une indemnité pour la destruction des marchandises en se prévalant de la règle que les marchandises neutres ne sont pas saisissables à bord d'un navire ennemi. En effet, a-t-on dit, de ce qu'une marchandise neutre n'est pas saisissable, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'elle soit inviolable, et sur mer, comme sur terre, les neutres doivent supporter les conséquences des faits de guerre nécessités par les circonstances, qui sont comparables à des cas de force majeure. C'est ce que le Conseil des prises français a décidé en 1872 dans les affaires des navires allemands *Ludwig* et *Vorwaerts* (2). La même solution a été donnée pendant la guerre de 1914-1919 par le Conseil des prises allemand, notamment dans les affaires *Glitra* et *Indian Prince* (3). Mais cette solution n'est pas adoptée par tous les auteurs (4).

SECTION III. — Détermination de la propriété privée ennemie (5)

1384. — Etant données la pratique suivie à l'égard de la propriété privée dans la guerre maritime et les différences qui existent au sujet de leur condition entre la propriété ennemie et la propriété neutre, il est d'un intérêt capital de déterminer les choses qui peuvent être exactement considérées comme constituant une propriété privée ennemie, susceptible de capture ou de destruction.

Le problème doit être examiné successivement en ce qui concerne le navire et en ce qui concerne la cargaison.

1385. — NAVIRE. — *Caractère ennemi*. — *Changement de nationalité ; vente et transfert de pavillon*. — Quand le navire, rencontré

(1) Actes et documents de la deuxième conférence de la Paix, t. III, pp. 807 et 1143 et s.

(2) V. Calvo, *op. cit.*, t. V, n° 3033 et 3034.

(3) A. J., 1916, pp. 921-930, et 1917, p. 358.

(4) V. Hall, *op. cit.*, p. 789. — Rehm, *Deutsche Juristenzeitung*, 1915, p. 454. — Schramm, *Prisenrecht*, p. 338. — Wehberg, *Seekriegsrecht*, p. 297. — Wright, *The destruction of neutral property on enemy vessels*, A. J., 1917, pp. 358-379. — Sur la question, V. Dupuis, *op. cit.*, n° 262. — Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 675. — Oppenheim, *op. cit.*, t. II, n° 194. — Smith, *The destruction of merchant ships*, p. 43. — Westlake, *op. cit.*, t. II, p. 309.

(5) V. Gillet, *Le caractère hostile de la propriété privée dans la guerre maritime*, 1911. — Girard, *Du caractère ennemi de la propriété privée dans la guerre maritime à la conférence navale de Londres*, 1911. — Valloton, *Conflits au sujet de la preuve du caractère neutre de la propriété privée sur mer*, R. D. I., 2^e série, t. XVI, p. 291.

en mer par le croiseur d'un des belligérants, est-il *ennemi* ? Comment se détermine le caractère *hostile* ? Des divergences assez accentuées s'élèvent entre les législations et les jurisprudences des principaux Etats maritimes (1).

1385¹. — L'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Russie et les Pays-Bas admettent que la nationalité d'un navire est déterminée par le pavillon qu'il porte, et c'est d'après la loi de l'Etat à qui ce pavillon appartient qu'il faut juger du droit du navire à arborer le pavillon en question. « La nationalité d'un navire, dit l'article 7 du règlement russe sur les prises du 27 mars 1895, se détermine par les lois du pays sous le pavillon duquel il navigue ou à la flotte duquel il déclare appartenir ».

Sur les conséquences d'une vente de navire opérée par le sujet d'un Etat belligérant et de son transfert sous pavillon neutre, les vues de ces divers Etats ne sont pas identiques. En Allemagne, un navire battant pavillon neutre peut être traité en navire ennemi si, jusqu'à l'ouverture des hostilités ou dans les deux semaines qui l'ont précédée, il a porté le pavillon ennemi. D'après l'Espagne, lorsque le changement du pavillon du navire correspond à un transfert effectif de propriété ou à d'autres motifs d'ordre privé, sa validité doit être reconnue, mais s'il est l'effet de l'intention de se dérober par une simulation aux risques, existant pour la propriété privée ennemie en cas de guerre maritime, il doit être réputé nul. Selon l'esprit du droit positif italien, la vente d'un navire ennemi à un acheteur neutre après l'ouverture des hostilités est présumée fictive, et, comme telle, ne saurait être reconnue ; la preuve du contraire est toutefois admise avec des garanties spéciales. Aux Pays-Bas la validité du transfert de navires de commerce du pavillon belligérant au pavillon neutre au cours ou au début des hostilités est reconnue sans restrictions ; mais un navire de commerce transféré du pavillon belligérant au pavillon neutre dans un port ou sur une côte bloquée ne peut réclamer le traitement accordé au pavillon neutre. En Russie, aux termes de l'article 7 du règlement du 27 mars 1895, « les navires de commerce achetés à un Etat ennemi ou à un de ses ressortissants par des personnes de nationalité neutre sont considérés comme ennemis, s'il n'est pas prouvé que leur acquisition, d'après les lois du pays de l'acquéreur, est devenue définitive avant qu'il eût connaissance de la déclaration de guerre ; même faite après, elle est valable pourvu qu'elle ait eu lieu de bonne foi et non en vue de couvrir la propriété ennemie » (Comp. ukase russe du 1^{er} août 1869, art. 8).

(1) V. l'exposé des vues exprimées par les puissances dans leurs mémorandums à la conférence navale de Londres de 1908-1909, *Proceedings of the international naval conference*, pp. 115 et s. — V. aussi Règlement russe sur les prises du 27 mars 1895, art. 7. — Comp. de Boeck, *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi*, n^{os} 158 à 208. — Nys, *Le domicile de la guerre et le principe de nationalité*, R. D. I., 2^e série, t. IX, p. 149.

1386. — D'après les règles admises par la France, telles qu'elles ont été consacrées spécialement par les Instructions ministérielles du 25 juillet 1870, art. 10, on doit envisager à la fois la qualité du propriétaire et le droit au pavillon porté.

Les tribunaux de prises français décident que c'est la nationalité et non le domicile qui fixe le caractère neutre ou ennemi du propriétaire du navire.

Le droit légitime d'un navire à porter le pavillon qui le couvre est le second élément constitutif de la nationalité de ce navire. — Chaque Etat détermine à quelles conditions les navires de commerce ont le droit d'arborer son pavillon. Ce point a été déjà examiné (n^{os} 597-603). — Le cas particulier du navire *La Palme* a été ci-dessus indiqué (n^o 602).

La vente d'un navire marchand ennemi, consentie à un neutre pendant la durée de la guerre, est nulle à l'égard du belligérant capteur. Est seule valable envers lui la vente consentie antérieurement à la guerre et justifiée par un acte authentique. C'est ce qui résulte de l'article 7 du règlement du 26 juillet 1778. Il y a en ce sens de nombreuses décisions du Conseil des prises français (aff. *Elisabeth*, an IX ; *Hoabel*, an XIII ; *Orione*, *Christiane*, *Alexandre I^{er}*, 1854-1855).

1387. — Autant la pratique française est nette et simple, autant la jurisprudence des cours de prises anglaises et celle des cours de prises américaines sont compliquées et casuistiques. Le système anglo-américain a été aussi adopté par le Japon. V. le règlement de prises japonais du 7 mars 1904, art. 3 et s. Il importe de distinguer avec soin entre la personne du propriétaire et le navire.

Selon ces jurisprudences, le propriétaire d'un navire de commerce sera ennemi ou neutre, non d'après sa nationalité réelle, mais d'après son domicile. — Un individu ne peut résider d'une façon permanente en deux pays. Là où il réside constamment, par son industrie et par ses ressources générales, il contribue à la force de l'État et à la capacité de cet Etat de faire la guerre. Il ne saurait donc y avoir d'injustice à regarder les biens de cette personne comme faisant partie du fonds commun de la nation ennemie, sur lequel un belligérant puisse exercer le droit de capture.

Le domicile du propriétaire est le critérium du caractère hostile ou neutre de ses biens. Mais ce critérium est loin d'être absolu. Le domicile du propriétaire neutre établit simplement une présomption d'immunité, susceptible d'être repoussée dans bien des cas (1).

Quant aux navires, la jurisprudence anglaise et la jurisprudence américaine leur reconnaissent souvent un caractère hostile, indépendamment du caractère neutre du propriétaire. Deux règles sont par elles admises : a) En principe, la nationalité du navire se détermine par le domicile de son propriétaire. — b) Mais un navire est un bien

(1) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, §§ 152, 153, 155 et 156.

d'un genre particulier : il navigue sous un pavillon, que chaque Etat donne le droit d'arborer sous des conditions déterminées, et un navire doit toujours s'abriter sous le pavillon d'un Etat. — La jurisprudence anglaise combine ces deux règles pour le plus grand avantage du belligérant capteur. — Le fait de naviguer sous le pavillon de l'ennemi, avec un passeport délivré par lui, suffit pour rendre le navire passible de saisie et de confiscation ; peu importe que le vaisseau appartienne à une personne neutre, domiciliée en pays neutre, et qu'en plus l'équipage soit neutre. Le seul fait qu'il porte légitimement le pavillon ennemi l'emportera et le navire sera condamné.

Mais si le fait d'arborer pavillon ennemi prévaut sur le fait d'appartenir à un propriétaire domicilié en pays neutre, le fait de battre pavillon neutre et d'être muni d'un passeport neutre ne l'emporte pas sur le fait d'appartenir, pour la totalité ou pour partie, à un propriétaire domicilié en pays ennemi.

La jurisprudence des cours de prises anglaises reconnaît la validité de la vente d'un vaisseau ennemi à un neutre. Elle exige que la vente soit faite de bonne foi, sincère et non simulée, — que la vente ait irrévocablement et définitivement transféré la propriété du navire et que le vendeur ait abandonné tout intérêt, même éventuel. — Rien de plus juridique. — A ces conditions, la validité de la vente d'un navire ennemi *imminente vel flagrante bello* est reconnue. — Mais quand ces conditions de sincérité et de dépouillement absolu du vendeur sont-elles réalisées ? C'est là que les cours de prises anglaises se montrent difficiles et méticuleuses parfois.

Les cours de prises d'Angleterre et des Etats-Unis admettent, comme règle fixe, que la propriété ne peut être dépouillée de son caractère ennemi au cours du voyage, *in transitu*, sur la haute mer, et que toute propriété revêtue d'un caractère hostile au commencement du voyage demeure passible de saisie jusqu'à son arrivée à destination. — Travers-Twiss cite plusieurs exemples (1).

D'après les mêmes jurisprudences, un navire, employé habituellement dans le commerce d'un pays, doit être considéré comme faisant partie intégrante de la marine marchande de ce pays, et par suite est navire ennemi, quoique son propriétaire soit domicilié en pays neutre et que le navire batte pavillon neutre. Ainsi, par exemple, le navire admis au commerce de cabotage entre les ports de l'un des belligérants (2).

1388. — Une réunion internationale, proposée le 27 février 1908 par la Grande-Bretagne, a cherché à réaliser un accord établissant des règles précises en ce qui concerne la détermination de la propriété ennemie.

La conférence navale qui se réunit à Londres en 1908-1909 portait,

(1) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, § 162.

(2) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, § 155.

en effet, dans son programme : 1° la question de savoir si la nationalité ou le domicile des propriétaires doit être adopté comme « l'élément dominant pour décider si la propriété est *propriété ennemie* » ; 2° la question des « règles relatives au *transfert des navires de commerce* d'un pavillon belligérant sous un pavillon neutre au cours ou en prévision des hostilités ». La déclaration de Londres du 26 février 1909 a résolu ces deux questions.

Sur le premier point, elle a statué comme suit dans son article 57 : « Sous réserve des dispositions relatives au transfert de pavillon, le caractère neutre ou ennemi du navire est déterminé par le pavillon qu'il a le droit de porter ». Cette règle est conforme à la nature du navire qui a une individualité propre, qui possède notamment une nationalité, un *caractère* national : cette nationalité se manifeste par le droit au pavillon de l'Etat dont il relève et aux lois duquel il est soumis. Elle est, de plus, d'accord avec le but de la capture : ce que cherche le belligérant, c'est de ruiner la marine marchande de son adversaire ; or un navire ne constitue un élément de la force maritime marchande de celui-ci que s'il en dépend par son pavillon. Pour savoir si un navire est ennemi ou neutre, on doit donc, d'après la déclaration, faire abstraction de la nationalité ou du domicile de son propriétaire : on envisage uniquement le pavillon que le navire a le *droit de porter*, c'est-à-dire celui qu'il est en droit d'arborer conformément aux lois qui régissent le port de ce pavillon. La vérification de la nationalité du navire se fera par l'examen des papiers de bord (en France, l'acte de francisation). — Indiquons des applications de la règle. En France, un navire est français dès lors que la moitié au moins des propriétaires sont français ; si la France est belligérante, le navire portant pavillon français devra être considéré par le belligérant adverse comme ennemi pour le tout, quoique la moitié des propriétaires soit neutre ; il devra au contraire être réputé neutre pour le tout, si la France n'est pas engagée dans une guerre, bien que la moitié des propriétaires appartienne à un Etat belligérant. — L'article 27 des Instructions françaises du 19 décembre 1912 a décidé que, « sous réserve des dispositions relatives au transfert de pavillon, le caractère d'un navire est déterminé par le pavillon qu'il a le droit de porter ». — L'article 11 de l'ordonnance des prises rendue par l'Allemagne le 30 septembre 1909, et qui ne fut publiée que le 3 août 1914, a aussi consacré la règle adoptée à Londres : « Le caractère ennemi ou neutre d'un navire est déterminé par le pavillon que celui-ci a le droit de porter. Le pavillon qu'un navire est autorisé à arborer est indiqué, conformément à la loi du pavillon admise par la pratique de tous les Etats maritimes, dans un document officiel (certificat du navire, certificat de registre, certificat de nationalité, lettre de mer, acte de francisation, laissez-passer, patente, etc.) que chaque navire de commerce doit avoir à bord. Si la nationalité d'un navire ne peut pas être établie en dehors de toute contestation, plus spécialement si le document requis par la loi

du pavillon de l'Etat en question fait défaut, le navire sera traité comme un navire ennemi ».

L'article 57 de la déclaration de Londres, on l'a vu, a réservé le cas où il y a eu transfert sous pavillon neutre d'un navire ennemi. Ce cas a fait l'objet des articles 55 et 56 de cette déclaration. Il s'agit ici de concilier les intérêts du commerce qui veulent que les opérations commerciales soient troublées le moins possible par la guerre, c'est-à-dire que le transfert soit reconnu par les belligérants, et les intérêts des belligérants qui exigent qu'on ne puisse pas se soustraire avec trop de facilités aux effets de la guerre et particulièrement au droit de prise. Les articles 55 et 56 distinguent le transfert *antérieur* à l'ouverture des hostilités et le transfert *postérieur* à cette ouverture. — 1° Le transfert est *antérieur*. Alors, en principe, il est valable, sauf preuve contraire de la part du capteur ; mais il peut y avoir des présomptions de nullité ou de validité du transfert. L'article 55 dispose en ces termes : « Le transfert sous pavillon neutre d'un navire ennemi effectué avant l'ouverture des hostilités est valable à moins qu'il soit établi que ce transfert a été effectué en vue d'éluider les conséquences qu'entraîne le caractère de navire ennemi. Il y a néanmoins présomption de nullité si l'acte de transfert ne se trouve pas à bord, alors que le navire a perdu la nationalité belligérante moins de soixante jours avant l'ouverture des hostilités ; la preuve contraire est admise. Il y a présomption absolue de validité d'un transfert effectué plus de trente jours avant l'ouverture des hostilités, s'il est absolu, complet, conforme à la législation des pays intéressés, et s'il a cet effet que le contrôle du navire et le bénéfice de son emploi ne restent pas entre les mêmes mains qu'avant le transfert. Toutefois, si le navire a perdu la nationalité belligérante moins de soixante jours avant l'ouverture des hostilités et si l'acte de transfert ne se trouve pas à bord, la saisie du navire ne pourra donner lieu à des dommages et intérêts ». — 2° Le transfert est *postérieur*. La règle ici est la nullité, sauf preuve contraire de la part du neutre ; mais il y a des présomptions absolues de nullité. D'après l'article 56 : « Le transfert sous pavillon neutre d'un navire ennemi, effectué après l'ouverture des hostilités, est nul, à moins qu'il soit établi que ce transfert n'a pas été effectué en vue d'éluider les conséquences qu'entraîne le caractère de navire ennemi » (par exemple, transfert fait à la suite d'une succession, d'une donation, d'un legs). « Toutefois, il y a présomption absolue de nullité : 1° si le transfert a été effectué pendant que le navire est en voyage ou dans un port bloqué ; 2° s'il y a faculté de réméré ou de retour ; 3° si les conditions, auxquelles est soumis le droit de pavillon d'après la législation du pavillon arboré, n'ont pas été observées ». — Ces principes de la déclaration du 26 février 1909 ont été textuellement reproduits par les Instructions françaises du 19 décembre 1912 (art. 108 et s.). L'ordonnance des prises allemande du 30 septembre 1909 les a de même adoptés (art. 12 et s.). — Comp. n° 1395⁶⁹.

1388¹. — Le Manuel d'Oxford, 1913 (art. 51 et 52), s'est inspiré des règles de la déclaration de Londres en ce qui touche le caractère ennemi et le transfert de pavillon.

1388². — La déclaration de Londres, qu'avaient signée l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas et la Russie, ne fut ratifiée par aucune de ces puissances. — Mais lorsque, à partir du mois d'août 1914, la plupart de ces Etats entrèrent en guerre, ils déclarèrent formellement, par des décrets, vouloir en observer les dispositions, sauf quelques dérogations (V. notamment ordre en conseil britannique du 20 août 1914 ; décrets français des 29 août et 6 novembre 1914 ; décret italien du 3 juin 1915, etc.). Les règles des articles 55, 56 et 57 de la déclaration de Londres sur la nationalité des navires et le transfert des pavillons se substituèrent dès lors aux principes particuliers qui formaient la législation de chacun de ces Etats.

1388³. — Un pareil état de choses ne dura toutefois que peu de temps. — Le 20 octobre 1915, la Grande-Bretagne annonça qu'elle n'appliquerait plus l'article 57 de la déclaration du 26 février 1909 qui détermine par le pavillon le caractère neutre ou ennemi du navire et que désormais, au lieu de cet article, les cours de prises observeraient à cet égard les règles et principes admis antérieurement par elles : cet ordre en conseil du 20 octobre ne fit aucune allusion aux dispositions relatives au transfert de pavillon. — Et, de son côté, à la date du 23 octobre de la même année, la France décida que, dorénavant, elle ne se conformerait à la disposition de l'article 57 de la déclaration que sous réserve de la modification suivante : « S'il est établi que les intérêts de la propriété d'un navire, battant pavillon ennemi, appartiennent en fait à des nationaux d'un pays neutre ou allié, ou, réciproquement, que les intérêts dans la propriété d'un navire, battant pavillon neutre ou allié, appartiennent en fait à des nationaux d'un pays ennemi ou à des personnes résidant en pays ennemi, le navire sera en conséquence réputé neutre, allié ou ennemi ». En effet, dit le décret français, « l'expérience a démontré qu'une règle aussi stricte que celle de l'article 57 était pratiquement susceptible de conduire à des solutions inexactes : il se peut que des navires aient été pour des motifs d'ordre commercial, pendant la paix, régulièrement enregistrés sous un pavillon devenu ennemi par suite de la guerre, et qu'en réalité les intérêts dans la propriété de ces navires appartiennent à des personnes ressortissant d'un pays tiers, neutre ou allié ; inversement des navires enregistrés sous pavillon neutre peuvent en réalité représenter des intérêts ennemis ». Ces règles furent reproduites dans les Instructions françaises du 30 janvier 1916, art. 27. Mais rien ne fut changé, ni par le décret de 1915 ni par les Instructions de 1916 aux règles antérieurement adoptées en ce qui touche le transfert de pavillon. — Un acte analogue au décret français du 23 octobre

1915 fut publié par la Russie le 4/17 février 1916. — Une modification plus radicale encore suivit bientôt. En vertu d'un memorandum daté du 7 juillet 1916, ce fut, d'une manière générale, à toutes les prescriptions formulées à Londres que les gouvernements alliés déclarèrent renoncer, « pour s'en tenir uniquement à l'application des règles anciennement reconnues du droit international ». En conséquence de ce memorandum, la France, par un acte du même jour, rapporta spécialement son décret du 23 octobre 1915, qui avait ajouté une disposition nouvelle à l'article 57 de la déclaration du 26 février 1909, et déclara s'en tenir aux principes tels qu'ils avaient été formulés par ses Instructions navales. — Les règles de prises édictées par l'Italie le 25 mars 1917 disposèrent, de leur côté, dans leurs articles 17 et suivants, que « la nationalité d'un navire est déterminée par le pavillon qu'il a le droit de porter », mais que « si le navire n'a pas le droit d'arborer un pavillon déterminé on aura égard à la nationalité du propriétaire »; et, en ce qui concerne le changement de pavillon, elles rendirent plus simple et plus clair le système compliqué de présomptions adopté par la déclaration de Londres relativement à la validité ou à la nullité du transfert (1). — L'ordonnance des prises allemande de 1909-1914 avait, dans son article 11, conformément à la déclaration de Londres, déterminé le caractère ennemi ou neutre du navire par le pavillon que celui-ci a le droit de porter; elle fut modifiée le 16 juillet 1917 par l'adjonction d'un paragraphe énumérant une série de cas où un navire neutre, c'est-à-dire un navire battant pavillon neutre avec autorisation de l'Etat neutre, sera considéré par la marine allemande comme un navire ennemi (2): cette modification souleva les protestations de la Hollande le 8 août 1917 (Livre orange hollandais, décembre 1916-avril 1918, p. 6); les Pays-Bas avaient déjà protesté le 10 décembre 1915 contre les modifications apportées le

(1) V. R. D. I. P., t. XXIV, Documents, p. 184, note, le rapport accompagnant le décret de 1917, où sont expliqués et précisés les changements introduits par ce décret à la déclaration de Londres pour la détermination du caractère ennemi des navires et le transfert de pavillon.

(2) L'article 11a, ajouté le 16 juillet 1917 à l'article 11 de l'ordonnance de 1909-1914 disposait comme suit en ce qui concerne la détermination du caractère neutre ou ennemi des navires: « Un navire neutre sera traité comme navire ennemi, lorsque sa propriété totale ou la majeure partie de cette propriété appartiendra à un ressortissant d'un pays ennemi. On doit considérer comme ressortissants d'un pays ennemi au sens de cette disposition les personnes juridiques ou les sociétés de toute sorte ayant leur siège en pays ennemi. Une entreprise est considérée comme ayant son siège en pays ennemi lorsque son capital appartient pour la majeure partie à des ressortissants ennemis ou lorsqu'elle est dirigée et administrée par des ressortissants ennemis ou d'un pays ennemi. Autant que les circonstances ne seront pas contraires, la direction ou l'administration d'une entreprise est ennemie lorsque des ressortissants ennemis y prennent une part ou lorsque l'entreprise est dirigée d'un pays ennemi. Il en sera de même d'une participation au capital dans le but d'assurer des moyens d'exploitation émanant d'un ressortissant ennemi ou d'un pays ennemi ».

20 et le 23 octobre précédents par la Grande-Bretagne et la France à l'article 57 de la déclaration navale de Londres.

En ce qui concerne le caractère ennemi des navires et les conséquences de leur transfert sous pavillon neutre, les règles chinoises sur les captures en mer du 30 octobre 1917 ont disposé ainsi qu'il suit : « Art. 3. Les navires auxquels il est référé dans les présentes règles comme ayant un caractère ennemi sont les suivants : 1° Navires arborant des pavillons ennemis. 2° Navires arborant des pavillons neutres, mais dont les propriétaires ou quelques-uns d'entre eux sont domiciliés en pays ennemis. 3° Navires employés par des pays ennemis. 4° Navires transférés à des personnes domiciliées dans la République ou dans un pays neutre avant la guerre, mais en prévision de son ouverture ou pendant la guerre et dont le transfert n'a pas encore été réalisé et n'est pas prouvé avoir été fait de bonne foi. — Art. 5. Le domicile d'une personne est la région définie où elle a l'intention de résider d'une manière permanente. Le domicile d'une personne égale est l'endroit où est établi son bureau principal. — Art. 6. L'expression pays ennemi comprend le territoire occupé par l'ennemi ». — V. Instructions des Etats-Unis du 8 février 1917, art. 59 et s.

1838'. — Pendant la guerre mondiale de 1914, en 1916, un conflit s'éleva, pour la détermination du caractère d'un navire saisi, entre la Grande-Bretagne et la République Argentine, à propos de la capture par la première du *Presidente Mitre* qui, inscrit sur le registre argentin, avait le droit de porter pavillon argentin, c'est-à-dire un pavillon neutre, mais qui, propriété d'armateurs allemands, pouvait, d'après la loi anglaise, être considéré comme un navire allemand. — Durant cette guerre, les cours de prises des divers belligérants eurent aussi à connaître de plusieurs affaires en matière de transfert de pavillon. Les plus importantes furent en France celles du *Dacia* (décision du 6 septembre 1915, confirmée par décret du 19 décembre 1916) et du *Colonia* (décision du 19 mai 1915, confirmée par décret du 3 décembre 1918) : ces navires furent condamnés par application de l'article 56 de la déclaration de Londres ; dans le cas du *Colonia* on décida que le transfert d'un navire ennemi sous pavillon *allié* est soumis aux mêmes règles que le transfert sous pavillon neutre. Le conseil des prises français a décidé le 18 octobre 1919 qu'on doit considérer comme frauduleux et inopposable au belligérant capteur, d'après l'esprit de l'article 7 du règlement français du 26 juillet 1778, toujours en vigueur, le transfert d'un bâtiment allemand sous pavillon turc, après l'armistice conclu par la Turquie, pour échapper à la capture à raison des conditions de l'armistice (affaire du *Souhl*, ex *Corcovado*). — Les questions de la nationalité des navires et du transfert de pavillon ont été spécialement examinées le 15 octobre 1914 par la Haute-Cour de justice d'Angleterre dans les cas des navires allemands *Tommi* et *Rothersand*. — Dès les premiers jours de la guerre, l'Allemagne avait vendu à la Turquie, alors neutre, pour les faire échapper aux risques de saisie,

ses deux navires de guerre *Göben* et *Breslau* (A. J., 1915, p. 195). — Le 15 octobre 1919, les puissances alliées et associées, dans une note à l'Allemagne, ont réclamé la livraison, en vertu de l'annexe 3, section 7, du traité de paix de Versailles et de la convention d'armistice de Trèves de 1919, de cinq navires vendus en 1915-1916 par les compagnies allemandes *Hambourg-America* et *Kosmos* à des compagnies de navigation hollandaises (Temps des 23 octobre et 6 novembre 1919).

La question du transfert de pavillon a, lors de la guerre mondiale, donné lieu à certaines difficultés d'un ordre un peu spécial dans les rapports entre le Chili et les puissances belligérantes. C'est en temps de paix par l'entremise de navires allemands et anglais que le Chili faisait le commerce avec l'Europe ; au début de la guerre, en août 1914, afin de maintenir le *statu quo* qui existait avant les hostilités, le gouvernement chilien résolut d'acheter les navires de la compagnie allemande *Kosmos* qui se trouvaient en grand nombre dans ses ports et eaux où ils se tenaient réfugiés, mais, de crainte de difficultés avec les pays belligérants, il consulta à ce sujet le gouvernement anglais et, par l'intermédiaire de celui-ci, les gouvernements des pays alliés de l'Angleterre. La Grande-Bretagne consentit, « comme une concession amicale », à reconnaître le transfert projeté sous certaines conditions qu'elle fixa le 21 août et le 13 septembre 1914 : le transfert au Chili devait être fait *bonâ fide*, être entier et permanent ; le vendeur ne devait pas se réserver le droit de rachat des navires à la fin de la guerre ; le personnel allemand des équipages des navires devait être changé ; les navires transférés ne devaient pas être employés au commerce avec des nations se trouvant en guerre avec l'Angleterre. Cette dernière condition, qui s'opposait au but poursuivi par le Chili de continuer son commerce indistinctement avec tous les pays européens, le décida à abandonner son projet d'achat des bâtiments allemands. — Le Chili eut encore à s'occuper des cas de navires allemands et britanniques qui avaient été au cours de la guerre transférés sous le pavillon neutre des Etats-Unis et qui se trouvaient dans ses eaux juridictionnelles (aff. *Sacramento* et *Herpens*, *Croster Hall* et *Chalton Hall*) (1).

En ce qui concerne le transfert postérieur aux hostilités de navires allemands aux Etats-Unis, alors neutres, certaines divergences d'opinions se sont également produites entre le gouvernement de Washington et les gouvernements de Paris et de Londres, pendant le conflit de 1914 : la Grande-Bretagne déclara aux Etats-Unis l'impossibilité d'admettre que des navires ainsi transférés pussent être employés pour le commerce avec l'Allemagne (Comp. note britannique au Chili du 13 septembre 1914) (2).

(1) V. Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, 1915, pp. 261 et s.

(2) V. Alvarez, *op. cit.*, p. 264.

1388⁵. — *Faux pavillon* (1). — Il se peut que, pour éviter la destruction par des bâtiments qui, comme les sous-marins, peuvent difficilement se livrer à une capture, des navires privés ennemis arborent un pavillon qui n'est point le leur, — neutre, national ou allié, — sans avoir procédé à aucun transfert. C'est ce que fit notamment, en février 1915, le navire britannique *Lusitania*, qui fut torpillé par un sous-marin allemand : en approchant des eaux anglaises, il arbora le pavillon des Etats-Unis. — L'emploi d'un *faux pavillon* ne change certainement pas la nationalité du navire. — Mais cet emploi constitue-t-il un procédé légitime ? On sait que la pratique des Etats, si elle défend à un navire de guerre de combattre sous un faux pavillon, lui permet d'en faire usage pour échapper à la poursuite de l'ennemi ou s'approcher de celui-ci sans éveiller sa défiance, mais que cette manière d'agir a été considérée comme perfide et dès lors interdite par l'Institut de droit international (Manuel d'Oxford, art. 15) (n° 1317²). La coutume autorise de même les navires de commerce à se servir d'un pavillon étranger pour éviter la capture ou la destruction. La loi sur la marine marchande de la Grande-Bretagne (Merchant Shipping Act 1894, chap. 69) et les lois de quelques autres pays ont expressément sanctionné ce procédé. Et l'Angleterre l'a spécialement permis pendant la guerre mondiale de 1914 (Instructions aux consuls britanniques en 1914 ; déclaration du gouvernement britannique du 31 janvier 1915 ; note du 8 février 1915). L'Allemagne, qui voyait dans cette ruse de guerre une difficulté pour le rôle qu'elle entendait faire jouer à ses sous-marins, a prétendu qu'elle constituait une infraction au droit des gens (notes des 4 et 16 février 1915). Plusieurs Etats neutres, en particulier les Pays-Bas (note du 15 février 1915) et les Etats-Unis (note du 10 février 1915), ont également protesté contre l'usage du pavillon d'une puissance neutre par un navire privé belligérant ; ils ont fait remarquer qu'un pareil usage mettait gravement en péril les navires neutres et qu'il n'y avait aucune assimilation entre ce cas pratiqué d'une façon générale et celui où exceptionnellement un bâtiment de guerre emploie un faux pavillon : « L'usage occasionnel du pavillon d'un neutre sous la pression d'une poursuite immédiate et pour tromper un ennemi qui approche, dit la note américaine, semble une chose très différente de la sanction explicite donnée par un gouvernement belligérant, à savoir que ses navires marchands arborent d'une façon générale le pavillon d'une puissance neutre dans les limites de certaines zones de la haute mer qui, on le présume, seront fréquentées par des navires ennemis. Une déclaration formelle d'une pareille politique pour l'abus généralisé d'un pavillon neutre expose à des risques particuliers les navires d'un neutre visitant ces eaux, en faisant naître la présomption qu'ils sont d'une nationalité

(1) V. *The use of neutral flags on merchant vessels of belligerents*, A. J., 1915, p. 471.

belligérante, sans qu'il soit tenu compte du pavillon qu'ils peuvent battre ». En réalité, l'usage d'un faux pavillon ne peut avoir vraiment d'utilité que pour les navires de commerce qui ne sont pas exposés à une saisie ou à une destruction régulière, car dans le cas contraire la visite dont ils doivent être l'objet établira toujours la fausseté du pavillon ; mais l'usage d'un pavillon faux, lorsqu'il peut être utile, ayant pour but d'empêcher un acte éminemment injuste, aura alors le caractère de représailles légitimes (1).

1389. — CARGAISON. — L'Espagne et les Pays-Bas estiment que le domicile du propriétaire doit servir de base pour établir la condition belligérante ou neutre des marchandises. Au contraire, d'après le droit de l'Italie et celui de la Russie, le caractère des marchandises doit dépendre de la nationalité mais non du domicile du propriétaire. C'est aussi en règle générale d'après la nationalité de leur propriétaire qu'en Allemagne est déterminé le caractère neutre ou ennemi des marchandises (2).

1389¹. — Le principe admis en France est que la cargaison, les marchandises chargées à bord du navire empruntent la nationalité de leur propriétaire.

La jurisprudence française n'apporte à ce principe, ni exception, ni restriction d'aucune sorte. Elle n'admet pas que les choses puissent avoir par elles-mêmes, *per se*, un caractère hostile, et être considérées comme ennemies, malgré le caractère neutre du propriétaire. — Comment celui-ci pourrait-il être à la fois neutre à l'égard de certains de ses biens, et ennemi à l'égard de certains autres ?

Qui est le propriétaire de la cargaison ? L'expéditeur ou le destinataire ? Habituellement les marchandises, embarquées en vertu d'un ordre pour compte et aux risques du destinataire, sont considérées comme la propriété de celui-ci. — Mais la convention des parties, ou un usage contraire, en certains pays, peuvent déroger à cette règle rationnelle. — La jurisprudence française respecte la liberté des conventions, sous réserve de la règle *fraus omnia corrumpit* (V. de Boeck, *op. cit.*, n° 162).

Mais cette jurisprudence admet la présomption que la marchandise chargée à bord d'un navire ennemi est ennemie. La neutralité de la cargaison doit être démontrée par celui qui réclame contre la capture effectuée par un croiseur. — En vertu des dispositions de l'article 33 de l'arrêté du 2 prairial an XI, les chargements, dont la nationalité n'est pas justifiée, sont de bonne prise. Comp. n° 1394.

1389². — Les jurisprudences anglaise et américaine, pour déterminer le caractère hostile ou neutre de la cargaison, appliquent à celle-ci les mêmes règles qu'aux navires. — Elles admettent, comme principe

(1) Comp. Brown Scott, *A survey of international relations between the United States and Germany*, p. 197.

(2) V. les memorandums des puissances à la conférence navale de Londres.

général, que le caractère de la cargaison est déterminé par le caractère du propriétaire ; mais elles y apportent d'importantes restrictions, desquelles il résulte que la propriété d'une personne peut être affectée d'un caractère hostile, indépendamment du caractère neutre de cette personne.

1390. — a) Les cours anglaises et américaines refusent de reconnaître, en temps de guerre, la validité de la convention, intervenue entre un expéditeur neutre et un destinataire ennemi, qui maintient la propriété de la cargaison à l'expéditeur jusqu'à l'arrivée à destination. Si l'on admettait cette convention, disent les juges anglais, on ne rencontrerait plus un seul ballot de marchandises ennemies sur aucune des mers ; l'expéditeur neutre et le destinataire ennemi ne négligeraient jamais de conclure un semblable pacte. — La nullité de cette convention a été prononcée par de nombreuses décisions judiciaires.

1391. — b) Une autre restriction se trouve dans la règle qui, comme pour le navire, prohibe le *transfert* de la cargaison en cours de voyage, *in transitu*. Toute marchandise, qui avait un caractère ennemi au début du voyage, reste sujette à capture jusqu'à l'arrivée à destination, malgré la cession consentie à une personne neutre. La possibilité d'un transfert de propriété par le transfert de connaissance donnerait, en temps de guerre, lieu à des fraudes contre lesquelles les cours de prises n'auraient aucun moyen de se prémunir. L'exercice du droit de capture en serait gravement compromis.

Le transfert *in transitu*, accompli en temps de paix, doit *a priori* être considéré comme pleinement valable. Mais, s'il ressortait des circonstances que le contrat a été conclu *en contemplation* de la guerre imminente, il serait alors considéré comme non avvenu. Question de fait, où l'on tiendra compte de la connaissance qu'a pu avoir l'acheteur du mobile qui dirigeait le vendeur (1).

1392. — c) Malgré le caractère neutre du propriétaire, la cargaison peut avoir un caractère hostile et être passible de confiscation, à raison de l'origine de la propriété. — D'après les tribunaux anglais et américains, les produits du *sol ennemi* doivent être considérés comme propriété ennemie, tant qu'ils appartiennent au propriétaire du sol, quelle que soit la nationalité réelle de ce propriétaire et quel que soit son domicile. Le juge anglais, Sir W. Scott (Lord Stowell) a fréquemment appliqué cette doctrine. — La Cour suprême des Etats-Unis l'a suivie dans l'affaire célèbre des sucres de l'officier danois Bentzon, pendant la guerre de 1812-1814 avec l'Angleterre (2).

1393. — d) Le commerce dans lequel la cargaison est engagée peut lui imprimer un caractère hostile, malgré le caractère neutre de son

(1) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, §§ 162 et 163. — Calvo, *op. cit.*, t. IV, §§ 2319 à 2322. — De Boeck, *op. cit.*, n^o 174 et 183.

(2) V. le récit de cette curieuse affaire dans de Boeck, *op. cit.*, n^o 185, et dans Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, § 160. — V. aussi conf. art. 63, Instructions navales des Etats-Unis du 8 février 1917.

propriétaire. « Lorsqu'une personne, dit Travers-Twiss, est occupée au commerce ordinaire ou extraordinaire d'un pays ennemi sur le même pied et avec les mêmes avantages que les sujets de naissance résidents, ses biens *qu'elle emploie ainsi* doivent être censés incorporés dans le commerce général de ce pays et passibles de confiscation quelle que soit sa résidence : le commerce ainsi exercé contribue directement et immédiatement à accroître les ressources et les revenus de l'ennemi et à parer aux nécessités de la guerre. Il aide ses manufactures et son industrie : les profits qu'on en retire s'accablent et circulent en totalité sur son territoire et deviennent des objets réguliers d'impôts, tout comme si ce commerce était pratiqué par des sujets de naissance. Il n'y a donc pas de raison pour que celui qui jouit ainsi de la protection et des avantages des pays ennemis n'en partage pas, *par rapport à ce commerce*, les dangers et les pertes » (1).

1398'. — De même qu'elle s'était occupée du caractère ennemi ou neutre du navire et de son transfert sous pavillon neutre (n° 1388), de même la conférence navale de Londres de 1908-1909 a essayé de déterminer le *caractère* ennemi ou neutre de la cargaison et de poser des règles en ce qui concerne son *transfert*. Mais, ici, elle est arrivée à des résultats moins précis.

1° *Caractère de la cargaison*. — A la différence du navire, la cargaison n'a pas une individualité propre ; c'est en dehors d'elle qu'il faut établir son caractère. Comment procéder ? A la conférence, l'Allemagne a proposé de faire dépendre le caractère neutre ou ennemi de la marchandise non du propriétaire, mais de celui qui en supporte les risques. Mais ce système ne fut pas adopté par la conférence (2). Et celle-ci, sanctionnant la règle admise jusqu'ici et consacrée par la déclaration de Paris du 16 avril 1856 et par la convention de la Haye sur la Cour internationale des prises (art. 1, 3, 4 et 8), a subordonné le caractère neutre ou ennemi de la cargaison à la personnalité de son propriétaire. Elle a déclaré dans son article 58 : « Le caractère neutre ou ennemi des marchandises trouvées à bord d'un navire ennemi est déterminé par le caractère neutre ou ennemi de leur propriétaire ». On ne pourra donc plus soutenir désormais, comme l'avait fait la Grande-Bretagne, que le caractère ennemi d'une cargaison pouvait dépendre de son origine, spécialement du fait que la cargaison se compose de produits du sol ennemi, abstraction faite de la qualité de son propriétaire. — Mais tout n'est pas dit par là. Qu'est-ce qui déterminera le caractère neutre ou ennemi du propriétaire ? Est-ce sa nationalité ou son domicile ? Les deux opinions ont été énergiquement défendues, la première par l'Allemagne et la France, la seconde par l'Angleterre et les Etats-Unis. Une solution transactionnelle

(1) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, § 155.

(2) V. Rapport de M. Fromageot, Livre bleu sur la conférence de Londres, annexe 97, p. 281.

a été proposée en ces termes : « Le caractère neutre ou ennemi des marchandises trouvées à bord d'un navire ennemi est déterminé par la nationalité neutre ou ennemie de leur propriétaire et, en cas d'absence de nationalité ou en cas de double nationalité neutre et ennemie de leur propriétaire, par le domicile de celui-ci en pays neutre ou ennemi. Toutefois, les marchandises appartenant à une société anonyme ou par actions sont considérées comme neutres ou ennemies selon que la société a son siège social en pays neutre ou ennemi ». L'entente n'a pu se faire entre les Etats, et finalement la conférence a laissé la question sans solution ; c'est donc à la jurisprudence, et spécialement à la Cour internationale des prises, qu'il appartiendra dans chaque cas de la trancher. — A côté de la proposition allemande tendant à substituer au propriétaire le porteur de risques, d'autres propositions ont encore été faites à la conférence de Londres, faisant dépendre le caractère de la marchandise de la qualité neutre ou ennemie du destinataire ou de l'expéditeur (1).

2° *Transfert de la cargaison.* — Il se peut qu'une marchandise, propriété ennemie au moment de son départ, soit l'objet d'un transfert ou d'une vente au cours du voyage. Quel sera l'effet de ce transfert ou de cette vente ? On ne tient pas compte du transfert ou de la vente survenu après l'ouverture des hostilités ; c'est la date du transfert ou de la vente, non celle du départ du navire, qu'il faut ici considérer. L'article 60, alinéa 1^{er}, dispose en conséquence que « le caractère ennemi de la marchandise chargée à bord d'un navire subsiste jusqu'à l'arrivée à destination, nonobstant un transfert intervenu pendant le cours de l'expédition, après l'ouverture des hostilités ». — A cette disposition, l'alinéa 2 du même article ajoute un complément pour tenir compte de la règle, admise dans un certain nombre de pays, d'après laquelle le vendeur non payé a, en cas de faillite de l'acheteur, un droit de revendication légale sur les marchandises devenues la propriété de l'acheteur, mais non encore parvenues jusqu'à lui : le vendeur reprend alors sa marchandise sans être réputé avoir jamais cessé d'être propriétaire. « Toutefois, dit en effet l'article 60, alinéa 2, si antérieurement à la capture, un précédent propriétaire neutre exerce, en cas de faillite du propriétaire ennemi actuel, un droit de revendication légale sur la marchandise, celle-ci reprend le caractère neutre ».

Les Instructions navales françaises du 19 décembre 1912 (art. 27) et celles du 30 janvier 1916 (art. 28) ont déclaré que « le caractère neutre ou ennemi des marchandises trouvées à bord d'un navire ennemi est déterminé par la nationalité de leur propriétaire » et que « si le caractère neutre de la marchandise trouvée à bord d'un navire ennemi n'est pas établi, la marchandise est présumée ennemie ». — L'ordonnance des prises allemande de 1909-1914 contient sur la

(1) V. le rapport précité de M. Fromageot.

question un article 20 ainsi libellé : « a) En l'absence d'une preuve certaine du caractère neutre de marchandises trouvées à bord d'un navire ennemi, le commandant doit considérer les marchandises comme propriété ennemie. b) Le caractère neutre ou ennemi de marchandises trouvées à bord d'un navire ennemi, est déterminé par la nationalité du propriétaire. Si le propriétaire n'a pas de nationalité ou s'il a à la fois une nationalité neutre et une nationalité ennemie, le caractère des marchandises est déterminé par le domicile du propriétaire. Les marchandises qui appartiennent à une société sont considérées comme ennemies ou neutres suivant que le domicile de la société se trouve en pays ennemi ou en pays neutre. La question du droit de propriété des parties de la cargaison et la question de savoir si les marchandises sont neutres ne sont pas en général susceptibles d'être prouvées à bord. c) Des marchandises ennemies à bord d'un navire ennemi conservent leur caractère ennemi jusqu'à leur arrivée au lieu de destination, nonobstant un transfert effectué après l'ouverture des hostilités pendant que les marchandises sont en voyage. d) Des marchandises neutres peuvent devenir propriété ennemie pendant le voyage ». — Les solutions qui furent données par les règles italiennes du 25 mars 1917 ont été les suivantes : « Art. 21. Le caractère des marchandises trouvées à bord d'un navire ennemi est déterminé par la nationalité du propriétaire. Si le caractère national ou neutre de la marchandise trouvée à bord d'un navire ennemi n'est pas prouvé, la marchandise est présumée ennemie. — Art. 22. Le caractère ennemi de la marchandise chargée à bord d'un navire ennemi subsiste jusqu'à l'arrivée à destination, nonobstant un transfert intervenu pendant le cours du voyage, après l'ouverture des hostilités. Toutefois, si, antérieurement à la capture, un précédent propriétaire exerce, en cas de faillite du propriétaire actuel, un droit de revendication sur la marchandise, celle-ci reprend le caractère conforme à la nationalité du revendiquant ». — On trouve à cet égard les stipulations qui suivent dans les règles de prises chinoises du 30 octobre 1917 : « Art. 4. Des marchandises ont un caractère ennemi dans les cas suivants : 1° Marchandises appartenant à des personnes domiciliées en pays ennemis. 2° Marchandises consignées en pays ennemis, ou à des sujets ennemis, par des personnes domiciliées dans la République, ou dans un pays neutre avant la guerre mais en prévision de son ouverture, ou pendant la guerre. 3° Marchandises ennemies transférées à des personnes domiciliées dans la République, ou dans un pays neutre avant la guerre mais en prévision de son ouverture, ou pendant la guerre, et dont le transfert n'a pas été encore réalisé et de toute évidence n'a pas été fait de bonne foi ». — D'après les Instructions navales des Etats-Unis du 8 février 1917, c'est le domicile du propriétaire qui détermine le caractère de la cargaison ; le transfert après ouverture des hostilités laisse aux biens leur caractère ennemi (art. 62, 64).

1393². — Le Manuel d'Oxford, 1913, article 51, a admis les principes de la déclaration de Londres en ce qui concerne le transfert de pavillon. Pour la détermination du caractère ennemi ou neutre de la cargaison, il la fait dépendre, par son article 51, du caractère ennemi ou neutre de son propriétaire, et, dans le même article 51, il laisse, à cet égard, chaque Etat libre de se décider suivant les conceptions juridiques qui sont siennes ; afin d'éviter toute incertitude, ce qui est l'essentiel, il dispose toutefois que « chaque Etat doit déclarer, au plus tard dès le début des hostilités, si le caractère ennemi ou neutre du propriétaire des marchandises est déterminé par le domicile ou par la nationalité de ce propriétaire ».

1393³. — On sait qu'au cours de la guerre de 1914-1919, les gouvernements belligérants, après l'avoir modifiée sur certains points, ont déclaré renoncer entièrement à l'application de la déclaration de Londres (n° 1388³).

1394. — PREUVE DU CARACTÈRE DU NAVIRE ET DE CELUI DE LA CARGAISON. — En principe, le capteur n'a pas à prouver la légitimité de la capture. Il y a présomption que le navire capturé est ennemi, à raison des constatations qu'a dû faire le capteur, lors de la prise ; et il y a aussi présomption que la marchandise chargée à bord du navire ennemi est cargaison ennemie. — Le capteur est défendeur, devant les cours de prises. — Aux parties intéressées au sort du navire et de la cargaison à réclamer contre le capteur, à prouver le caractère non hostile, soit du navire, soit de la cargaison. Comment et à l'aide de quels moyens cette preuve sera-t-elle fournie ?

En France, la preuve doit être fournie à l'aide des seules pièces de bord, aux termes des articles 2 et 11 du règlement du 26 juillet 1778. — Le conseil des prises français a maintenu cette règle, quant à la preuve de la *propriété*, mais non quant à la preuve de la *nationalité* des propriétaires. — La preuve de la propriété doit résulter des pièces de bord ; la preuve de la nationalité peut résulter de toutes sortes de documents et de pièces justificatives. — Le conseil a même souvent accordé un délai au réclamant pour justifier de sa nationalité neutre (arrêts des 7 janvier et 23 février 1871).

Le conseil a admis que les pièces de bord peuvent se compléter les unes par les autres, être expliquées ou suppléées par d'autres pièces, quand elles ont péri par un accident de force majeure (arrêts des 15 décembre 1870, 12 janvier, 2 et 23 février 1871).

La nature et les formes des pièces de bord sont déterminées par les diverses législations particulières et par quelques traités : ce sont, en général, le passeport ou congé, l'acte de propriété du navire, le rôle d'équipage, le journal de mer, la patente de santé, le contrat d'affrètement, celui d'assurance, le manifeste de la cargaison, les connaissements et les factures, les visas consulaires, etc., etc. (Règl. français, du 26 juillet 1778 ; Code comm. franç., art. 226 ; Instruct. de 1870, art. 6 ; du 19 décembre 1912, art. 94 ; du 30 janvier 1916, art. 94. —

Règl. russe de 1869, §§ 41 à 58. — Règlement de l'Institut, art. 27 à 29).

En Angleterre et aux États-Unis, le réclamant fera la preuve du caractère non hostile du navire ou de la cargaison, à l'aide des pièces de bord et des dépositions de l'équipage capturé. — Mais les cours de prises ont le droit d'ordonner des suppléments de preuves et de s'éclairer par toute sorte de moyens. V. Prize Act anglais de 1864, 27 et 28 *Vict.*, c. 28, § 21. La procédure devant les cours de prises a encore été réglementée en Angleterre par des Prize Courts Acts de 1894 et de 1914.

Le règlement prussien du 20 juin 1864 reconnaît au conseil des prises pleine et entière liberté de prendre en considération tous les faits et toutes les preuves qui lui seront soumis et de juger selon son intime conviction. Des ordonnances sur la procédure en matière de prises ont été rendues en Allemagne le 15 avril 1911 (publiée le 3 août 1914) et le 26 mars 1915.

La Conférence navale de Londres de 1903-1909 a consacré la règle que la marchandise trouvée à bord d'un navire ennemi est présumée ennemie, sauf preuve contraire. La déclaration du 26 février 1909 contient effectivement un article 59 ainsi conçu : « Si le caractère neutre de la marchandise trouvée à bord d'un navire ennemi n'est pas établi, la marchandise est présumée ennemie » : il est en effet naturel de penser qu'un navire transporte en général les marchandises de son propre pays. — Cette disposition de la déclaration de Londres n'a pas été reproduite par le Manuel d'Oxford, 1913, art. 51.

Mais que décider lorsqu'une marchandise dont la nationalité est douteuse est chargée sur un navire *national* ? Ce cas n'a pas été prévu par la déclaration de Londres. Il semble qu'on devrait alors, par identité de motifs, présumer que la marchandise est une marchandise nationale. Mais telle n'est pas, on l'a vu (n° 1389¹), la solution qui est consacrée par la France : l'article 33 de l'arrêté français du 2 prairial an XI déclare de bonne prise les chargements dont la nationalité n'est pas justifiée (Comp. décision du Conseil des prises français du 20 février 1919, affaire du *Vénézuëla*. V. n° 1392¹.)

SECTION IV. — Atténuations et exceptions aux principes de la capture et de la destruction

1395. — La propriété privée ennemie est sujette à capture et à destruction sous certaines conditions. — Telle est la règle de la coutume internationale. — Mais l'application rigoureuse de cette règle serait dans certains cas trop inhumaine ou funeste à des intérêts d'ordre supérieur. L'écarter, dans ces cas, ne peut causer un désavantage sérieux aux belligérants. De là, des atténuations et plusieurs exceptions admises ou proposées.

1395¹. — ATTÉNUATIONS. — Les navires de commerce ennemis qui se trouvent au début des hostilités dans un port ennemi ou qui ayant quitté leur dernier port de départ avant le commencement de la guerre sont entrés dans un port ennemi sans connaître les hostilités, et ceux qui ont quitté leur dernier port de départ avant le commencement des hostilités et sont rencontrés en mer ignorants des hostilités, jouissent, ainsi que leurs marchandises, d'un traitement plus favorable en ce qui concerne l'exercice du droit de capture, à condition qu'il ne s'agisse pas de navires dont la construction indique qu'ils sont destinés à être transformés en bâtiments de guerre. Ainsi l'a décidé la convention VI de la Haye du 18 octobre 1907 ; le Manuel d'Oxford, 1913, de l'Institut de droit international a admis des principes analogues (art. 36 et s.) (Renvoi nos 1399 et s.).

1395². — EXCEPTIONS. — A. — *Bateaux-pêcheurs*. — La première exception concerne les bateaux ennemis qui se livrent à la pêche côtière. Ils sont soustraits au droit de prise. — Le motif est évident. — Il serait inhumain d'arracher à de pauvres pêcheurs leur gagne-pain. L'industrie de la pêche côtière est entièrement pacifique, et, quant à la richesse nationale qu'elle peut produire, elle est d'une importance bien minime et bien restreinte (1).

L'exemption est entière : elle s'étend à la personne des pêcheurs, à leurs barques, à leurs approvisionnements de vivres, à leurs agrès et apparaux, à leurs filets, au poisson pêché.

Cette immunité se rattache à un vieil usage. On peut dire que la France a donné l'exemple de cette pratique humaine (édits de 1543, art. 49, et de 1584, art. 79) (2). — Mais, comme les Anglais ne pratiquaient pas la réciprocité et détruisaient les barques et les engins des pêcheurs français, il n'est plus, sous Louis XIV, question de trêve pêcheresse, ni dans l'ordonnance de 1681, ni dans celle de 1692. Valin explique très bien pourquoi dans son commentaire sur l'ordonnance de 1681 (II, p. 690).

La tradition française fut reprise sous Louis XVI, dans une très belle lettre du 25 juin 1779, adressée à l'amiral de la flotte française. — La France, par arrêté du Comité de Salut public du 27 thermidor an III, ordonna la mise en liberté des pêcheurs anglais faits prisonniers, en vertu d'un décret du 18 vendémiaire an III. — L'Angleterre répondit à ce bon procédé en persistant dans sa conduite par l'*Order in Council* du 24 janvier 1798.

(1) Ortolan, *op. cit.*, liv. III, ch. II, p. 51. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.* p. 137, note 2, fait des réserves, parce qu'on ne saurait contester, dit-il, que les bâtiments de pêche ne puissent être quelquefois d'une grande utilité militaire. — Wolf, *Le respect de la pêche côtière en temps de guerre*, Revue maritime, 1901, p. 305.

(2) V. dans Pardessus, *Collection des lois maritimes*, t. IV, p. 319. — Dès le 14 août 1406, Charles VI permit à tous les pêcheurs de France, Flandre et Angleterre de pêcher librement sur mer pour gagner leur vie. — V. Dumas, *Etude sur le jugement des prises maritimes en France*, 1903, pp. 115-116.

La France a affirmé de nouveau la même pratique dans les guerres de Crimée, d'Italie et de 1870 (Instruct. minist. du 31 mars 1854, art. 2, et du 25 juillet 1870, art. 2). — Mais, dans la première de ces guerres, l'Angleterre tint une conduite différente de celle de son alliée. Les croiseurs britanniques détruisirent dans la mer d'Azoff les bateaux, les filets, les engins de pêche et les cabanes des pauvres riverains de cette mer (1).

En 1898, lors de la guerre entre l'Espagne et les Etats-Unis, un navire de guerre américain captura près de la Havane deux bateaux affectés à la pêche côtière, portant pavillon espagnol et montés par des Espagnols et des Cubains, le *Paquete Habana* et le *Lola*. Le 8 janvier 1900, la Cour suprême des Etats-Unis déclara la prise illégale (2). — Le Code naval des Etats-Unis de 1900, abrogé en 1904, exemptait de capture « les navires de pêche côtière correctement employés à leur destination » (art. 14).

Cette exemption des bateaux-pêcheurs constitue-t-elle un usage assez fixe et assez général pour être érigé en une règle positive et formelle du droit international ? Bluntschli, Calvo, Heffter, Massé, Perels le pensent.

D'après de Boeck et Calvo, l'exemption ne s'étendrait pas à la grande pêche, comme celle de la morue, de la baleine, du cachalot, du phoque, parce que les navires qui se livrent à la grande pêche sont considérés comme adonnés à des opérations à la fois commerciales et industrielles. Les raisons d'humanité qui justifient l'immunité de la pêche côtière n'existent pas.

L'exemption suppose évidemment que les pêcheurs s'abstiennent de toute participation aux hostilités.

La seconde conférence de la Paix a adopté le 18 octobre 1907 une convention XI, relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime (3), dont l'article 3 stipule en ces termes en ce qui concerne les bateaux-pêcheurs : « Les bateaux exclusivement affectés à la pêche côtière ou à des services de petite navigation locale sont exempts de capture, ainsi que leurs engins, agrès, apparaux et chargements. Cette exemption cesse de leur être applicable dès qu'ils participent d'une façon quelconque aux hostilités. Les puissances contractantes s'interdisent de profiter du caractère inoffensif desdits bateaux pour les employer dans un but militaire en leur conservant leur apparence pacifique ». — On doit remarquer que la convention de 1907 restreint l'exemption aux bateaux-pêcheurs se livrant à la pêche côtière, l'écartant ainsi pour ceux pratiquant la grande pêche, mais qu'elle l'étend aux bateaux exclusivement

(1) Calvo, *op. cit.*, t. VI, §§ 2368 à 2373. — V. *supra*, n° 582, noté.

(2) V. à ce sujet R. D. I. P., t. VIII, p. 53.

(3) V. Baldwin, *The eleventh convention proposed by the Hague conference of 1907*, A. J., 1908, p. 307.

affectés à des services de petite navigation locale, par exemple à ceux qui transportent des vivres et approvisionnements dans une île voisine de la côte. Il y aurait participation aux hostilités, entraînant suppression de l'exemption, si les bateaux, notamment, servaient d'éclaireurs, se livraient au transport d'officiers ou de dépêches militaires. La peine ne doit atteindre que les délinquants : en cas de participation aux hostilités, ce sont seulement ceux qui s'y livrent, mais non pas tous ceux ayant la même nationalité, qui doivent être soumis à capture. — V. Manuel d'Oxford, 1913, art. 47.

Pendant sa guerre avec l'Italie, en 1911-1912, la Turquie ne respecta pas l'immunité des bateaux de pêche et de petite navigation locale italiens (1).

Lors de la guerre de 1904-1905 entre le Japon et la Russie, la cour des prises japonaise a déclaré, dans les cas du *Michael* et de l'*Alexander*, que l'exemption ne pouvait pas être étendue à des navires qui étaient la propriété d'une compagnie et faisaient la pêche en haute mer.

De même, lors de la guerre mondiale de 1914-1919, la cour des prises britannique considéra comme de bonne prise, le 29 octobre 1914, le voilier allemand *Berlin* qui, propriété de la compagnie pour la pêche du hareng d'Emden, pêchait à 100 milles environ de la côte la plus proche dans la mer du Nord et à 500 milles environ de son port d'attache ; dans l'affaire du *Maria*, en 1915, elle eut à statuer au sujet d'un bateau affecté à un service de commerce local. — Pendant cette dernière guerre, de nombreux chalutiers furent employés à relever des mines et à protéger contre les attaques de sous-marins allemands les paquebots et les navires de commerce : il y avait là un emploi militaire de ces bateaux de pêche qui les rendait susceptibles de capture et de destruction. Mais l'Allemagne ne se borna pas à couler de pareils bateaux. Souvent aussi elle torpilla, avec leurs équipages, presque toujours sans avertissement, des navires qui se livraient uniquement à la pêche : on peut citer les cas des bateaux britanniques *Saint-Lawrence*, *Cruiser*, *Jason*, *Gloxinia*, *Nellie* (2).

L'immunité des bateaux-pêcheurs est reconnue, dans les limites précédemment indiquées, par les Instructions françaises des 19 décembre 1912 et 30 janvier 1916 (art. 12 et 13), par l'ordonnance des prises allemande des 30 septembre 1909-3 août 1914 (art. 6), par le règlement de prises italien du 25 mars 1917 (art. 9), par les règles chinoises du 30 octobre 1917 (art. 25), par les Instructions des Etats-Unis du 8 février 1917 (art. 66 et 67).

1395³. — B. — *Missions scientifiques, religieuses ou philanthropiques*. — L'exemption de toute capture ou destruction est octroyée aux navires employés à des voyages d'exploration ou de découverte

(1) Rapisardi-Mirabelli, *La guerre italo-turque et le droit des gens*, R. D. I., 2^e série, t. XV, p. 578.

(2) Stubbs, *The position of enemy merchantmen*, Société Grotius, t. I, p. 19.

ou à des missions scientifiques. L'usage est suivi depuis le XVIII^e siècle : de nos jours, toutes les puissances maritimes s'y conforment. Pareille immunité doit être également reconnue aux bâtiments qui ont une mission religieuse, humanitaire ou civilisatrice. — La convention XI du 18 octobre 1907, votée par la seconde conférence de la Paix, a statué en ces termes : « Sont également exempts de capture, dit son article 4, les navires chargés de missions religieuses, scientifiques ou philanthropiques » (1). — V. Manuel d'Oxford, 1913, art. 46.

Pendant la guerre de 1870, un navire appartenant à une mission évangélique suisse, *La Palme*, qui, à défaut de pavillon suisse, arborait le pavillon prussien, fut capturé par un bâtiment français : condamné par le conseil des prises, le navire a été relâché en appel. — Lors de la guerre de 1914, un sous-marin allemand coula sans avertissement le 26 octobre 1914 un vapeur français, l'*Amiral Ganleau*, qui transportait de Calais à La Pallice 2,500 réfugiés des deux sexes fuyant le théâtre des hostilités : ne pouvait-on pas considérer ce navire comme chargé d'une mission philanthropique ? La cour suprême de Hong-Kong a, le 15 avril 1915, refusé de regarder comme employé à une mission philanthropique le navire ennemi qui transporte hors d'une base ennemie des réfugiés, femmes et enfants (affaire du navire allemand *Paklat*). — En avril 1917, l'Allemagne accusa la France et la Grande-Bretagne d'attaquer ses sous-marins avec des bâtiments portant les marques distinctives des vapeurs de secours à la Belgique : cette allégation, entièrement fautive (communiqué britannique du 23 avril 1917), n'était avancée par l'Allemagne que pour servir de prétexte et de justification aux torpillages, dont elle ne se fit point faute, des bâtiments de secours pour le ravitaillement de la Belgique.

Des immunités furent accordées par la France en 1776 aux navires de l'expédition de Cook et par l'Angleterre en 1766 et en 1785 à ceux de l'expédition de Bougainville et de la Pérouse. — Les navires autrichien *Novara* en 1859 et suédois *Vega* en 1878 ont été de même soustraits à toute attaque.

Cette exemption est prévue dans les règlements français de 1912 et 1916 (art. 15), allemand de 1909-1914 (art. 6), italien de 1917 (art. 9), chinois de 1917 (art. 25) et américain de 1917 (art. 66).

1395¹. — C. — Une exception, plus discutée, niée par plusieurs publicistes, repoussée par les lois de plusieurs pays, est relative aux navires jetés par un naufrage sur les côtes ennemies, ou entrés en relâche forcée, par suite de gros temps ou de fortune de mer, dans une rade ou un port ennemi. — En 1746, le navire anglais *Elisabeth*, réfugié à la Havane, ne fut pas capturé par les Espagnols et, en 1709, le Conseil des prises français ne maintint pas la saisie du navire prus-

(1) Comp. Matsunami, *La législation concernant les objets relatifs aux sciences et aux arts en cas de prise maritime*, Revue de droit international japonaise, t. IV, 1905, n° 2.

sien *Diana*, qui était entré à Dunkerque en relâche forcée. Mais la pratique suivie par les Etats belligérants est loin d'être uniforme. La législation française est formellement contraire à cette exemption (Ordonn. de 1681, art. 26. — Ordonn. du 12 mai 1696. — Règl. du 26 juillet 1778, art. 14. — Arrêté du 6 germinal an VIII, art. 2, 8, 19. — Décret du 18 juillet 1854); les Instructions françaises du 19 décembre 1912 et du 30 janvier 1916 n'y font pas allusion. Pas davantage, les Règlements allemand des 30 septembre 1909-3 août 1914, italien du 25 mars 1917, chinois du 30 octobre 1907, américain du 8 février 1917. — Le Manuel d'Oxford, 1913, art. 34, ne l'admet pas. La convention de la Haye ne l'a pas non plus consacrée (1).

Parmi les publicistes, Bluntschli, de Boeck, Calvo, Gessner, etc., sont partisans de l'exemption (2). — La repoussent Hall, Massé, Oppenheim, Ortolan, Perels (3); mais plusieurs de ces auteurs trouvent qu'il n'est pas très généreux de profiter du naufrage ou de la relâche forcée.

1395⁵. — D. — *Bâtiments hospitaliers, navires de cartel*. — Les *bâtiments hospitaliers*, équipés en totalité ou en partie aux frais des particuliers ou des sociétés de secours officiellement reconnues, doivent être respectés, à condition de n'être utilisés pour aucun but militaire. Ainsi le décide la convention X de la Haye de 1907 (V. aussi articles additionnels de Genève du 20 octobre 1868; convention de la Haye de 1899; Code naval des Etats-Unis de 1900, art. 21 et s. — Instructions françaises de 1912 et 1916, art. 17. — Ordonnance de prises allemande de 1909-1914, art. 6. — Règles de prises italiennes de 1917, art. 9. — Règles chinoises de 1917, art. 25. — Instructions américaines de 1917, art. 66. — Manuel d'Oxford, 1913, art. 41 et s. — Dans la guerre de 1914-1919 de nombreux navires-hôpitaux furent torpillés par l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie (4). — V. nos 1395²⁹ et s.

Les navires privés qui servent de *navires de cartel* sont également exempts de saisie. Les ordonnances allemande (art. 6), italienne (art. 9), chinoise (art. 25), américaine (art. 66) le disent expressément ainsi que le Manuel d'Oxford (art. 45). — V. n° 1323¹.

1395⁶. — E. — *Paquebots-poste*. — On a proposé, mais la coutume internationale ne s'est point encore formée sur ce point, de soustraire au droit de prise les paquebots-poste. Il serait possible et avantageux

(1) A ce sujet, on peut signaler la curieuse instruction que la reine de Madagascar adressa à son peuple en 1895, lors de l'expédition dirigée contre elle par la France. Prévoyant que des navires français, de guerre ou de commerce, feraient naufrage à la côte, elle déclare qu'ils pourront être confisqués (V. R. D. I. P., t. III, p. 60).

(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 668. — De Boeck, *op. cit.*, n° 198. — Gessner, *op. cit.*, p. 14. — Calvo, *op. cit.*, § 2374.

(3) Hall, *op. cit.*, § 148. — Massé, *op. cit.*, t. I, n° 363. — Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 1897. — Ortolan, *op. cit.*, p. 321. — Perels, *op. cit.*, p. 235.

(4) V. Des Gouttes, *Le torpillage des navires-hôpitaux par l'Allemagne*, R. D. I. P., t. XXIV, p. 469.

d'arriver à ce résultat par le moyen d'une convention internationale, quoiqu'il ne faille pas se dissimuler les difficultés que présente la matière. V. à cet égard, les art. 13 et s. et 20 du Code naval des Etats-Unis de 1900. On rencontre dans certaines conventions des dispositions dispensant dans une certaine mesure les paquebots-poste de saisie : convention franco-italienne des 18-20 novembre 1875, art. 14 ; conventions franco-anglaises du 14 juin 1883, art. 13 et du 30 août 1890, art. 9 ; convention postale entre Etats-Unis et Mexique du 1^{er} juillet 1887 (1).

La convention XI du 18 octobre 1907, adoptée par la seconde conférence de la Paix, s'est occupée dans son chapitre I de la correspondance postale. Elle a décidé ainsi qu'il suit : « Art. 1^{er}. La correspondance postale des neutres ou des belligérants, quel que soit son caractère officiel ou privé, trouvée en mer sur un navire neutre ou ennemi, est inviolable. S'il y a saisie du navire, elle est expédiée avec le moins de retard possible par le capteur. Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas, en cas de violation de blocus, à la correspondance qui est à destination ou en provenance du port bloqué. — Art. 2. L'inviolabilité de la correspondance postale ne soustrait pas les paquebots-poste neutres aux lois et coutumes de la guerre sur mer concernant les navires de commerce neutres en général. Toutefois, la visite n'en doit être effectuée qu'en cas de nécessité, avec tous les ménagements et toute la sécurité possibles ». — Ainsi donc, d'après la convention de 1907, les paquebots-poste portant pavillon belligérant peuvent être saisis en tant qu'ennemis, sauf expédition de la correspondance, et les paquebots-poste neutres restent soumis à la visite et à ses conséquences, mais on doit user de ménagements et de célérité. Règles analogues dans le Manuel d'Oxford, 1913, art. 53 ; dans les Instructions françaises de 1912 et 1916 (art. 122 et s.) ; dans l'ordonnance de prises allemande de 1909-1914 (art. 7) ; dans les règles italiennes de 1917 (art. 84).

Sur la portée réelle de l'exemption ainsi accordée à la correspondance postale, trois questions peuvent s'élever, qui intéressent aussi bien la correspondance ennemie à bord d'un navire ennemi que la correspondance neutre à bord d'un navire neutre. En fait, elles se sont posées pendant la guerre de 1914-1919, dans les rapports de la France et de la Grande-Bretagne avec des pays neutres, la Suède, les Pays-Bas et les Etats-Unis (note suédoise du 18 décembre 1915 ; notes néerlandaises des 18 décembre 1915 et 12 janvier 1916 ; notes américaines des 4 janvier et 24 mai 1916 ; notes franco-anglaises des 15 février et 21 septembre 1916).

(1) V. sur ce point Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, p. 177 ; *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres*, p. 213. — Raynaud, *Du principe du droit de prise dans les guerres maritimes*, p. 99. — Rolland, *De la correspondance postale et télégraphique dans les relations internationales*, p. 394.

1° Que faut-il entendre exactement par « correspondance postale » ? La France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et les Etats-Unis ont été d'accord pour ne point comprendre sous ce terme les colis postaux : ces colis constituent des marchandises et non pas des lettres, des correspondances ou des dépêches ; la Suède seule a prétendu soustraire les colis postaux aux droits de police, de contrôle, de visite, de saisie et de destruction qui appartiennent aux belligérants (1). — La France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis se sont de même accordés à considérer comme des marchandises soumises à l'exercice des droits belligérants les actions, obligations et autres valeurs, les mandats de paiement, les chèques, traites, billets et autres effets négociables pouvant passer pour équivalents de la monnaie ; les Pays-Bas ont au contraire estimé qu'il fallait traiter comme correspondance postale, et partant proclamer inviolables, les plis recommandés ou avec valeur déclarée contenant des titres de rente, des coupons ou d'autres valeurs papiers. — Si la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis se sont encore entendus pour regarder comme de la correspondance postale inviolable les documents maritimes et correspondances commerciales, même lorsqu'ils se réfèrent à des envois ou à des exportations de l'ennemi, ils ont différé d'avis en ce qui touche les listes de mandats de paiement : les Etats-Unis ont attribué à ces listes le caractère de simple correspondance ; mais la France et la Grande-Bretagne y ont vu de véritables mandats de paiement.

2° En quels endroits la « correspondance postale » doit-elle être déclarée inviolable ? La convention proclame son inviolabilité « en mer ». La France et la Grande-Bretagne ont soutenu que ces mots faisaient allusion simplement à la haute mer ; les Etats-Unis et les Pays-Bas ont affirmé que l'exemption devait s'étendre à tout ce qui est territoire maritime, même à la mer territoriale et aux ports des belligérants, que les navires ayant à bord des envois postaux se trouvent volontairement ou non dans ces eaux. Le conseil des prises français a spécialement jugé le 27 février 1919 (affaires *Rijn* et *Hollandia*) que la convention de la Haye de 1907 est entièrement étrangère au cas de sacs postaux saisis à bord d'un navire entré dans un port, c'est-à-dire à l'intérieur des limites de la juridiction territoriale de l'Etat auquel appartient ce port (2).

3° Quelle est la nature précise de l'inviolabilité dont jouit la correspondance postale ? Les Etats-Unis, les Pays-Bas et la Suède ont déclaré que c'était une inviolabilité absolue, qui obligeait les belligérants à expédier, immédiatement et tels quels, les sacs postaux trouvés sur les navires, sans les ouvrir ni les examiner. La France et

(1) Le Conseil des prises français a décidé, le 20 février 1919, dans l'affaire du navire *Vénézuéla*, que des colis postaux appartenant à des Allemands constituent une marchandise ennemie susceptible de capture.

(2) V. Annuaire Grotius pour l'année 1918, pp. 415 et 417.

la Grande-Bretagne ont au contraire prétendu avoir un droit de surveillance et de contrôle sur les sacs, afin de s'assurer s'ils ne contiennent pas des articles de contrebande ou des renseignements utiles à l'ennemi, et pouvoir conduire les envois postaux dans un de leurs ports pour y procéder plus efficacement à leur examen : n'est-ce pas seulement la « correspondance » que la convention proclame inviolable ?

Au cours de la guerre de 1914-1919, les bâtiments de guerre de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie n'ont jamais hésité à détruire les colis postaux, mais ils se sont montré parfois respectueux de la correspondance postale en la prenant à leur bord avant de couler le navire et en la faisant parvenir à destination. C'est notamment de la sorte que procéda le croiseur germanique *Prinz Eitel* vis-à-vis du steamer français *Floride*. L'attitude des puissances centrales ne tarda pas toutefois à devenir uniformément violente : leurs navires de guerre détruisirent, sans semonce ni visite préalables, tous les paquebots postaux qu'ils rencontrèrent, ne se souciant pas plus de l'inviolabilité des dépêches et des correspondances transportées que de la vie des personnes inoffensives embarquées à bord de ces paquebots. Et, pour justifier la conduite de leurs croiseurs, les autorités allemandes et austro-hongroises alléguèrent que la convention XI de la Haye de 1907 n'avait pas été ratifiée par toutes les puissances actuellement belligérantes (1) et que par suite elle était sans application. Il est certainement exact qu'en raison de son article 9 cette convention de 1907 n'avait pas juridiquement un caractère obligatoire. Mais on doit noter qu'en fait les gouvernements alliés cherchèrent toujours à s'inspirer dans leur conduite de ses dispositions et qu'ils ne refusèrent jamais d'en observer les termes, raisonnablement interprétés ; il faut relever, d'autre part, que les Empires centraux eux-mêmes appliquèrent dans plusieurs cas ses stipulations. Au surplus, si la convention de 1907 devait être hors de cause, c'est la capture après avertissement et visite, et non point la destruction pure et simple, sans saisie préalable, qui aurait dû être pratiquée à l'égard de la correspondance postale (2).

Un incident s'était déjà produit en 1912, pendant la guerre entre l'Italie et la Turquie, au sujet de la correspondance postale. Quoique les belligérants fussent tous deux étrangers à la convention de 1907, l'Italie se conforma à ses prescriptions, car le commandant italien de l'*Agordat*, qui avait saisi le vapeur français *Carthage*, ne demanda la remise du port postal de ce navire que pour le faire parvenir à destination le plus tôt possible (3).

(1) Cette convention n'a pas été signée ou ratifiée par six des puissances belligérantes : Bulgarie, Italie, Monténégro, Russie, Serbie, Turquie.

(2) Sur le transport de la correspondance postale pendant la guerre de 1914-1919, V. Hershey, *The so-called inviolability of the mails*, A. J., 1916, p. 580.

(3) V. de Boeck, *Les incidents franco-italiens des navires le Carthage, le*

1395⁷. — F. — *Bateaux affectés au pilotage et au service des phares ; navires destinés à naviguer principalement dans les eaux continentales* (1). — Le Manuel d'Oxford, 1913, a prévu expressément ces bâtiments dans son article 47. Ceux-ci sont déclarés exempts de saisie, avec leurs engins, agrès, appareils et chargements. Mais ils ne doivent pas être employés dans un but militaire. En Norvège, les pilotes sont souvent, en temps de guerre, chargés de la surveillance des mines. — Au sein de la Commission de l'Institut de droit international chargée en 1913 de préparer un Manuel des lois de la guerre navale, M. Kaufmann soutint que les bateaux de navigation intérieure mouillés dans un port, c'est-à-dire dans des eaux *maritimes*, étaient exempts de capture, parce que ces navires, étant destinés à naviguer principalement sur les fleuves, canaux et lacs, devaient être soumis aux lois de la guerre terrestre et non pas aux lois de la guerre maritime. C'est ce système que le gouvernement hollandais défendit en 1915, pendant la grande guerre, à propos des bateaux de navigation fluviale appartenant à des sujets allemands, qui se trouvaient à Anvers au début de la guerre (V. note hollandaise à la Grande-Bretagne du 3 février 1915, Livre orange, déc. 1916-avr. 1918, p. 32). Mais ce système ne fut pas admis par le Manuel de l'Institut : il contredisait la règle admise par celui-ci et d'après laquelle c'est la nature maritime des eaux où les hostilités s'accomplissent qui détermine le caractère naval de la guerre. Estimant toutefois que les bateaux en question méritaient un traitement de faveur, l'Institut a décidé de les assimiler aux bateaux affectés à la pêche et à la petite navigation locale (art. 47) ; ils devront ainsi échapper à la capture, même sur la pleine mer et dans les eaux territoriales des belligérants (2). — Il n'est pas fait allusion à ces différents bateaux et navires dans les règles de prises des divers Etats.

1395⁸. — G. — *Navires munis d'un sauf-conduit ou d'une licence ; navires exemptés en vertu de dispositions unilatérales ou conventionnelles, avec ou sans condition de réciprocité*. — Les navires munis d'un sauf-conduit ou d'une licence sont déclarés exempts de saisie par le Manuel d'Oxford, 1913, art. 48, ainsi que par les Instructions françaises de 1912 et de 1916, art. 4, et par les règles italiennes de 1917, art. 9. — Au cas d'octroi d'un sauf-conduit ou d'une licence, il y a renonciation *unilatérale* au droit de prise dans une guerre particulière et pour des navires déterminés. — Mais on peut concevoir une renonciation unilatérale plus étendue, même absolue, soit sans condition de réciprocité (décret de la confédération de l'Allemagne du Nord,

Manouba et le Tavignano, J. I. P., t. XXXIX, pp. 449-474. — V. la sentence arbitrale de la Cour de la Haye du 6 mai 1913, R. D. I. P., t. XX, Documents, p. 33.

(1) V. Vallotton, R. D. I., 2^e série, t. XVI, pp. 296 et s.

(2) Rapport de M. Paul Fauchille, sur l'article 1^{er}, Annuaire de l'Institut, t. XXVI, pp. 191 et s.

18 juin 1870), soit sous condition de réciprocité (ordre autrichien du 13 mai 1866 ; décret prussien du 19 mai 1866 ; art. 211, code de la marine marchande italien de 1877 ; art. 8, règles de prises italiennes du 25 mars 1917). — On peut supposer enfin l'existence d'une renonciation conventionnelle, en vertu d'un traité conclu dès le temps de paix (traités de 1785 entre la Prusse et les Etats-Unis et de 1871 entre les Etats-Unis et l'Italie) ou en vertu de déclarations unilatérales concomitantes (déclarations autrichiennes et prussiennes de mai 1866). — Comp. Instructions des Etats-Unis de 1917, art. 66 d.

1395^a. — Les navires exempts de capture à raison de leur caractère particulier doivent, on le sait, s'en tenir scrupuleusement au rôle qui leur est dévolu ; ils ne peuvent se livrer à d'autres actes que ceux qu'ils ont mission d'accomplir ; ils ne sauraient, dès lors, participer d'une façon quelconque aux hostilités, se soustraire au droit de contrôle, qui appartient aux belligérants dans l'intérêt de leur sécurité, commettre des actes nuisibles à l'ennemi.

Mais quelle sera la situation des navires ennemis à caractère privilégié, s'ils viennent à commettre un acte d'hostilité ou un acte d'assistance hostile ? On peut, à cet égard, imaginer deux systèmes distincts, selon la conception que l'on se fait de l'immunité reconnue aux navires.

1^{er} Système. — La protection dont jouissent les navires dont il s'agit consiste dans l'exemption de la capture à laquelle ils auraient été soumis s'ils n'avaient pas reçu une mission particulière. Cette mission est la seule raison d'être de l'immunité qui leur est accordée. S'ils contreviennent à leur mission, leur immunité doit donc disparaître et ils redeviennent des navires ennemis ordinaires, soumis aux règles du droit commun : ils peuvent alors être capturés dans les mêmes conditions que ces derniers. Les navires exempts qui manquent à leurs obligations, seront ainsi toujours confisquables avec leur armement, leurs approvisionnements et leurs marchandises.

2^e Système. — L'exemption de capture qu'on reconnaît à certains navires ennemis fait en réalité de ces navires qu'on véritablement navires neutres (1). Leur situation est la même : les uns et les autres sont en principe inviolables. Il faut donc, s'ils commettent des actes hostiles, les traiter comme des navires neutres qui commettent ces mêmes actes et ils ne devront être confisqués que dans les mêmes conditions que ceux-ci ; ils ne seront pas, comme s'ils étaient devenus des navires ennemis ordinaires, nécessairement et dans tous les cas confisquables avec leur cargaison ; mais on leur appliquera les distinctions que le droit international admet pour les bâtiments neutres. C'est ainsi qu'un bâtiment de pêche, porteur de contrebande de guerre, ne devra

(1) Le règlement russe de 1869 sur les prises établit, dans son article 16, que les navires ennemis destinés à des expéditions scientifiques seront considérés comme neutres, s'ils observent les lois de la neutralité.

être confisqué avec son entier chargement que si la contrebande en forme une partie importante (1).

Dans le Manuel des lois de la guerre maritime qu'il a voté à Oxford en 1913, l'Institut de droit international s'est borné à déclarer, par son article 49, que « les exceptions au principe de la capture cessent d'être applicables si les navires qui en font l'objet participent d'une façon quelconque aux hostilités ou commettent d'autres actes qui sont interdits aux neutres comme assistance hostile ». C'est donc aux juges des prises qu'il appartiendra, dans chaque espèce, de déterminer les conséquences de la cessation de l'exemption de capture, en s'inspirant des principes qu'ils estimeront convenables, du droit national et du droit conventionnel du belligérant capteur.

La convention XI de la Haye, de même que les Instructions françaises de 1912 et 1916 (art. 12 et s.), et les Règles italiennes de 1917 (art. 9) disent que « l'exemption cesse dès que les navires participent d'une façon quelconque aux hostilités ».

1395¹⁰. — RÉQUISITION. — Si certains navires doivent échapper à la capture ou à la destruction, ne peuvent-ils pas tout au moins être soumis à réquisition ? Dans la guerre sur terre, en dépit du principe de l'inviolabilité de la propriété privée, les belligérants peuvent, à raison de nécessités militaires, faire des réquisitions en pays ennemi. On ne voit pas pourquoi les règles adoptées dans la guerre continentale ne devraient pas être suivies dans la guerre maritime vis-à-vis des choses déclarées inviolables : les nécessités qui les légitiment dans le premier cas peuvent se produire aussi dans le second, et elles ne sauraient avoir des effets différents. Les navires réquisitionnés, leur mission accomplie, seront rendus à leurs propriétaires ; et ceux-ci recevront une équitable indemnité, car ils ne doivent pas souffrir directement des conséquences de la guerre. Mais sur quels navires, exemptés de capture ou de destruction, peut exactement porter un droit de réquisition ? Il faut ici s'inspirer d'une double idée : 1° La réquisition, n'étant légitime que dans la mesure où elle est réclamée par les nécessités militaires, puisque celles-ci sont son seul fondement, doit s'exécuter uniquement sur les choses indispensables à la satisfaction de ces nécessités ; 2° Les nécessités militaires, quel que soit leur caractère impérieux, doivent céder devant des nécessités plus impérieuses encore, s'expliquant par des considérations humanitaires ou par les besoins généraux de la vie internationale. Il semble dès lors qu'on doive interdire la réquisition : 1° des navires de cartel ; 2° des navires affectés au service hospitalier ; 3° des bâtiments employés à des missions religieuses, scientifiques ou philanthropiques ; 4° de ceux affectés au service des pilotes ou des phares ; 5° de ceux affectés à un service

(1) V. Rapport de M. Paul Fauchille à l'Institut de droit international sur un projet de Manuel des lois de la guerre maritime, *Annuaire de l'Institut*, t. XXVI, pp. 273 et s.

postal régulier ; 6° des bateaux destinés à la pêche côtière et à la petite navigation locale. Des controverses peuvent toutefois s'élever au sujet de certains de ces navires. Il est peut-être difficile de donner ici des solutions absolues. Les circonstances de l'espèce, par exemple la nature et la durée de l'emploi requis, sont choses à considérer (1). — En fait, la question du droit de réquisition a été posée, sans avoir encore été résolue dans son ensemble, devant la seconde conférence de la Paix et devant l'Institut de droit international. — A la Haye, en 1907, elle a été soulevée dans la discussion de la convention VI, sur les exceptions au droit de capture, par une proposition austro-hongroise demandant la réquisition des bateaux de pêche. La question divisa l'assemblée ; finalement elle ne fut pas tranchée (2). — En matière de réquisition, la convention de la Haye n'a apporté de solutions que sur un point : les articles 2 et 3 de la convention VI sur le régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités ont consacré le droit de réquisition, à charge d'indemnité, des navires trouvés ou entrant au début des hostilités dans un port ennemi ou rencontrés en mer ignorants des hostilités. — Devant la Commission de l'Institut de droit international chargée en 1914 d'établir un projet de Manuel des lois de la guerre maritime fondé sur le principe de l'inviolabilité de la propriété privée, ce fut également la question des bateaux de pêche qui préoccupa l'opinion. Finalement, cette Commission décida que ces bateaux, ainsi que ceux affectés au service des pilotes ou des phares, ne pourraient être réquisitionnés *qu'en cas de nécessité impérieuse et à condition de ne pas les écarter de leur rayon d'action normal*. Elle a admis la possibilité de la réquisition pour les navires postaux ; elle n'a interdit celle-ci qu'à l'égard des navires de cartel, des navires hospitaliers et des navires au service de missions religieuses, scientifiques ou philanthropiques (3).

1395¹¹. — Les belligérants peuvent, dans les mêmes conditions, réquisitionner à bord des navires ennemis les marchandises ennemies nécessaires à l'approvisionnement ou au ravitaillement immédiats de leurs flottes. — Toutefois, les objets et matériaux ennemis servant exclusivement à soigner les malades et les blessés ne peuvent être réquisitionnés qu'en cas de nécessité militaire importante et moyennant indemnité. D'un autre côté, les biens meubles ennemis consacrés aux cultes, à la charité et à l'instruction, aux arts et aux sciences chargés sur un navire, ne peuvent être réquisitionnés, même s'ils appartiennent à l'Etat ennemi.

1395¹². — L'ordonnance des prises allemande de 1909-1914 a décidé, dans son article 9, que « le commandant ne peut pas, sans le

(1) V. Rapport Paul Fauchille devant l'Institut de droit international, préparé en vue de la session de Munich, 1914, Annuaire de l'Institut, t. XXVII, pp. 209 et s. — Ferrand, *Des réquisitions*, 1917, pp. 285 et s.

(2) Actes et Documents, t. III, pp. 972 et s., 982 et s., 987 et s.

(3) V. Rapport Paul Fauchille, Annuaire, t. XXVII, pp. 218 et s.

consentement des parties intéressées, réquisitionner un navire et des marchandises non soumis à capture ou à saisie, même moyennant paiement ».

1395¹³. — CONTRIBUTIONS. — Il ne doit pas être permis aux belligérants d'exiger des *contributions* des navires qu'ils rencontrent. Si une flotte ou un navire de guerre peuvent se trouver dépourvus d'objets dont ils ne sauraient se passer, et s'ils doivent en conséquence avoir le droit d'exiger ces objets, au moyen de réquisitions, ils peuvent en effet toujours se passer d'argent ; permettre la levée de contributions de guerre sous prétexte que l'argent servira au navire ou à la flotte à acheter ailleurs ce qui lui manque serait ouvrir la porte à beaucoup de tentations et d'abus (1). Il y a ainsi, à cet égard, une différence entre la guerre sur terre et la guerre sur mer.

1395¹⁴. — RÉTENTION. — On peut reconnaître aux belligérants, dans les ports ou en mer, un droit de *rétention* sur les navires ennemis exempts de capture ou de destruction. Ce droit sera toujours d'assez courte durée. Il aura, par exemple, comme but d'empêcher un bateau d'aller porter des renseignements pouvant favoriser le succès d'une opération militaire.

1395¹⁵. — DROIT DU BELLIGÉRANT DANS LA ZONE DE SES OPÉRATIONS. — Alors qu'il n'aurait pas le droit de les saisir ou de les capturer, un belligérant peut, même en haute mer, défendre aux navires de l'ennemi d'entrer dans la zone correspondant à la sphère d'action actuelle de ses opérations. Il peut aussi leur interdire dans cette zone certains actes susceptibles de nuire à son action, notamment certains actes de communication, comme par exemple la télégraphie sans fil. La simple infraction à ces interdictions entraînera le refoulement, même par la force, du navire hors de la zone interdite et le séquestre des appareils. Le navire, s'il est établi qu'il a communiqué avec l'ennemi pour lui fournir des renseignements sur la conduite des hostilités, pourra être considéré comme s'étant mis à son service et sera par suite passible de confiscation ainsi que ses appareils. — Il peut être en effet utile aux intérêts militaires d'un belligérant d'interdire même la seule présence sur le lieu des hostilités de ceux qui pourraient compromettre sa sécurité ou gêner ses mouvements. — La convention de la Haye, sur l'adaptation des principes de la convention de Genève à la guerre maritime, a admis (art. 4) au profit des belligérants un certain contrôle sur la route des navires hospitaliers ; les motifs semblent plus forts encore pour leur reconnaître le même droit vis-à-vis des navires qui ne sont pas des navires sanitaires. — C'est la solution que l'Institut de droit international a formellement consacrée dans son Manuel d'Oxford, 1913 (art. 50). — Comp. n° 1271¹.

(1) V. projet de la Commission. Rapport Fauchille, Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXVII, p. 228.

CHAPITRE V

LA PROPRIÉTÉ PUBLIQUE ENNEMIE SUR MÉR

1395¹⁶. — Dans tout Etat, à côté de la propriété privée, il y a encore une propriété publique. On peut attribuer à ce terme un double sens. Il peut s'appliquer d'abord d'une manière générale à tous les navires d'un Etat, y compris ceux qui font partie de sa force armée. Mais ce n'est pas dans ce sens que le mot est employé d'ordinaire : on lui donne une signification plus restreinte, n'embrassant pas les bâtiments constitutifs de la force armée. On doit alors considérer comme propriété publique, en dehors des navires de la marine militaire, tous les bâtiments qui, appartenant à l'Etat ou à des particuliers, sont affectés à un service public de l'Etat et se trouvent sous les ordres d'un fonctionnaire non militaire dûment commissionné de cet Etat. Il faut aussi reconnaître un caractère public aux objets et aux matériaux qui sont propriété de l'Etat, chargés même sur un navire privé.

La définition que nous donnons des navires publics est celle qu'a adoptée le Manuel d'Oxford, 1913, de l'Institut de droit international (définitions en note de son préambule) (1). Mais l'ordonnance des prises allemande de 1909-1914 a attribué à ce terme une signification plus large en disant dans son article 2, alinéa 3 : « Les navires publics comprennent les navires de guerre aussi bien que les navires employés au service public de l'Etat et obéissant à son autorité. D'autres navires, qui sont la propriété de l'Etat, sont mis dans la même catégorie ». Il semble que, d'après les règles italiennes du 25 mars 1917 (art. 8 et 109), on doive considérer simplement comme navires publics tous les navires autres que les navires de guerre, appartenant à n'importe quel titre à l'Etat.

Quels droits, en cas de guerre, appartiennent à la force armée d'un Etat belligérant sur la propriété publique de son adversaire ?

En ce qui concerne les navires de l'Etat qui font partie de sa force armée, aucune difficulté n'est possible : ils sont soumis non seulement à capture, mais à destruction pure et simple, sans aucune formalité (n° 1322). Que décider pour les navires publics proprement dits ?

Un premier principe est certain. La propriété publique ne peut pas être traitée plus favorablement que la propriété privée : elle est donc, comme celle-ci, susceptible de capture et, exceptionnellement, de destruction. Puisque d'après la loi internationale la propriété des particuliers ennemis peut être saisie et en certains cas détruite,

(1) V. Rapports de M. Paul Fauchille et discussion à l'Institut, Annuaire, t. XXV, pp. 318 et s., et t. XXVI, pp. 195 et s., 508 et s., 604.

quoique la guerre soit une relation d'Etat à Etat et non pas une relation d'individu à individu, on ne comprendrait pas en effet que la propriété publique, qui est une chose de l'Etat, dût jouir d'un sort meilleur : c'est elle qui, plus que toute autre, doit être atteinte par la guerre.

Mais ne faut-il pas appliquer à la propriété publique ennemie un traitement plus rigoureux que celui de la propriété privée ennemie ?

Distinguons les navires et les cargaisons.

1895¹⁷. — A. — *Navires*. — Les navires qui appartiennent à l'Etat ou qui, appartenant à des particuliers, ont été nolisés par l'Etat, peuvent être affectés soit à un service public d'une nature pacifique, soit à un service public d'un caractère militaire. Les deux hypothèses doivent être étudiées séparément.

1° Navires publics se livrant à un service pacifique. — Il s'agit, par exemple, d'un navire employé à un transport de personnes ou de marchandises inoffensives ou d'un navire préposé à un service de police, à un service de douane, à un service de balisage. Le belligérant ne pourra-t-il, comme dans le cas d'un navire privé, procéder à la saisie ou à la destruction de ce navire que sous réserve de faire examiner par la juridiction des prises la légalité de la saisie ou de la destruction ?

Certains ont prétendu que le navire public doit être assimilé à un bâtiment de guerre, qu'il devient la propriété de l'Etat capteur dès lors qu'il tombe en sa possession, sans que doive intervenir une décision du tribunal des prises, que les forces militaires peuvent non seulement le saisir, mais le confisquer et le détruire à vue, si elles le jugent nécessaire (1). — Plusieurs raisons sont invoquées en ce sens : 1° Si la propriété privée doit être qualifiée prise, la propriété de l'Etat ennemi est butin. 2° L'article 53 du Règlement de la Haye du 18 octobre 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre dispose qu'un Etat occupant un territoire ennemi peut s'approprier les navires publics : s'il peut agir de la sorte dans la guerre terrestre, pourquoi ne le pourrait-il pas dans la guerre maritime : il doit y avoir symétrie entre les deux guerres. 3° Un navire public étant une chose de l'Etat doit, comme toutes les choses de l'Etat, subir les conséquences de la guerre qui est une relation d'Etat à Etat ; se trouvant sous l'autorité de l'Etat, il est plus que d'autres susceptible de servir éventuellement à des opérations de nature hostile.

L'Institut de droit international s'est, en 1913, dans son Manuel d'Oxford (art. 33 et 115), prononcé contre un pareil système. Il décide que les navires publics ne sont, comme les navires privés, sujets à

(1) V. Anzilotti, *Rivista di diritto intern.*, 1912, p. 146. — Kaufmann, *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XXVI, p. 360. — Oppenheim, *International law*, 2^e édit., t. II, § 185, p. 322. — Rivier, *Principes du droit des gens*, t. II, pp. 334-340. — Wehberg, *Das Beuterecht im Land und Seekriege*, p. 12. — Comp. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VIII, n^o 3160 et suiv.

capture ou à destruction que sous réserve d'un jugement du tribunal des prises. En effet, d'après lui : 1° Par leur caractère, ces navires se rapprochent beaucoup plus des navires privés que des bâtiments de guerre. 2° Un droit de butin *général* n'existe plus désormais à l'égard de la propriété de l'Etat. 3° L'article 53 du Règlement de la Haye a limité l'appropriation de l'Etat occupant aux seules choses *de nature à servir aux opérations de la guerre* (1) ; et d'ailleurs, pour justifier cette solution, il n'est pas nécessaire d'invoquer le droit de butin : elle s'explique par la considération qu'il est licite de priver l'ennemi de tout ce qui augmente ses forces et le met à même de faire la guerre ; le butin ne suppose-t-il pas au surplus une intention de lucre et de spoliation ? (2). 4° Il ne suffit pas qu'un objet appartienne ou serve à l'Etat pour que l'ennemi ait le droit de s'en emparer, pour qu'il soit soumis aux effets les plus rigoureux qu'entraînent les hostilités : il est des degrés dans les conséquences de la guerre ; permettre à un belligérant de confisquer les navires publics de son ennemi présentant un caractère paisible, ce serait faire bon marché de leur caractère. 5° Pour savoir si une chose doit être confisquée, c'est sa destination qu'on doit considérer, et la destination à laquelle il faut s'attacher est une destination *réelle*, non pas seulement *possible* : l'article 53 du Règlement de la Haye signifie, non pas qu'on doit confisquer les « moyens de transport » parce qu'ils sont de nature à servir aux opérations de la guerre, mais qu'on ne doit confisquer parmi les moyens de transport que ceux qui sont de nature à servir aux opérations de la guerre ; or si, dans la guerre terrestre, les navires et le matériel des chemins de fer que le belligérant trouve en territoire occupé sont les *seuls* moyens de locomotion rapide qu'il ait à sa disposition pour faire des transports militaires d'un point à un autre de ce territoire, en cas de guerre maritime le belligérant n'a pas forcément besoin, pour accomplir ces transports, de recourir aux navires employés à un service paisible, il a les bâtiments de sa flotte militaire et ceux qu'il a par une transformation affectés spécialement à une destination belliqueuse. Ce serait cotoyer de bien près le pillage que de permettre de s'adjuger des objets, parce que *de loin* et *éventuellement* ils peuvent servir aux opérations de la guerre (3).

2° Ne convient-il pas toutefois d'adopter une solution différente lorsqu'il s'agit de navires publics utilisés actuellement pour un service militaire ? — La solution contraire qu'on pourrait être tenté d'admettre après ce qui vient d'être dit a été repoussée par l'Institut de droit international. Celui-ci a déclaré que, même en ce cas, les navires

(1) Huber, *La propriété publique en cas de guerre sur terre*, R. D. I. P., t. XX, p. 660.

(2) V. Bluntschli, R. D. I., t. IX, p. 456. — Nys, *Le droit international*, 2^e édit., t. II, p. 697.

(3) V. les rapports de M. Paul Fauchille à l'Institut de droit international, *Annuaire de l'Institut*, t. XXV, p. 350, t. XXVI, p. 360 et t. XXVII, p. 174.

ne sauraient être traités comme des navires de guerre. Ils sont toujours justiciables du tribunal des prises. Seulement, ils ne seront pas saisissables simplement comme propriété ennemie, ils seront aussi confisquables comme ayant un caractère hostile, dans les conditions où le seraient des navires neutres qui feraient acte d'assistance hostile (1). Autoriser le belligérant à s'emparer définitivement de ces navires sans un jugement du tribunal des prises, ce serait faire abstraction en ce qui les concerne des questions de légalité, qui se posent à l'égard de l'Etat ennemi tout aussi bien qu'à l'égard d'un particulier : la saisie a-t-elle ou n'a-t-elle pas eu lieu dans les eaux neutres ? Ici, bien qu'il s'agisse d'un matériel belliqueux comme dans le cas de l'article 53, les droits du belligérant ne se justifient pas nécessairement par le droit de butin : c'est la nécessité militaire de priver l'adversaire d'un instrument pouvant augmenter ses forces qui les légitime ; or ce résultat peut être atteint sans que le capteur doive s'approprier définitivement le navire : l'ennemi perd la disposition du navire, dès que celui-ci est saisi, jusqu'au jour, peut-être éloigné, où interviendra la décision du tribunal des prises, et il en sera à tout jamais privé si cette décision valide la capture ; ce n'est qu'au cas où la saisie serait reconnue illégalement faite que le navire sera restitué, mais alors qui pourrait se plaindre qu'une illégalité soit demeurée sans effet ? Les navires publics employés à un service militaire ne constituent pas plus des navires de guerre que des navires utilisés pour un but pacifique ; pourquoi devrait-on leur en appliquer le traitement ? (2). — V. n° 1273⁵.

1395¹⁸. — B. — *Cargaisons*. — Les mêmes règles s'appliquent aux cargaisons. Les objets et les matériaux appartenant à l'Etat, qui se trouvent sur un navire public ou privé de l'ennemi, sont de bonne prise, mais ils ne sont passibles de saisie que sous réserve d'une décision du tribunal des prises. Ainsi le décide l'Institut de droit international dans son Manuel d'Oxford, 1913, art. 33, 112, 115. Ici, plus encore qu'en matière de navires, des questions de légalité peuvent se poser : il y aura fréquemment des doutes sur le véritable propriétaire des marchandises, dont on ne sait si c'est un particulier ennemi ou l'Etat lui-même, si c'est un neutre ou un ennemi.

La propriété publique ennemie sera, dans les mêmes conditions, soumise à capture à bord d'un navire national. C'est la règle admise pour la propriété privée ennemie (n° 1362¹), et il n'y a pas de raison de traiter plus favorablement la propriété publique. Telle est la décision qui a été consacrée, lors de la guerre italo-turque de 1911-1912, par la Commission des prises italienne dans l'affaire du navire *Sacra Famiglia* (Coquet, R. D. I. P., t. XXI, pp. 285-286).

(1) V. observation de M. Renault à l'Institut de droit international, Annuaire, t. XXVI, p. 515.

(2) V. les rapports précités de M. Paul Fauchille. — V. Coquet, R. D. I. P., t. XXI, pp. 276 et s.

1395¹⁹. — L'article 109 des Règles italiennes de 1917 a décidé : « Il n'y a pas lieu à jugement dans le cas de capture de navires de guerre, de navires de commerce transformés en navires de guerre et de *n'importe quels navires ou marchandises appartenant à l'Etat ennemi*. Ces navires et ces marchandises seront sans plus mis à la disposition du ministre de la marine ». — De même, d'après l'article 2, alinéa 2, de l'ordonnance des prises allemande de 1909-1914, « les navires publics de l'ennemi sont confiscables d'après le droit de la guerre, sans autre procédure ». — L'article 110 des Instructions américaines de 1917 déclare : « Par le fait d'une capture un navire public *au service militaire* de l'ennemi passe en la possession du gouvernement du capteur, qui a immédiatement des droits sur lui. Le navire devient donc un navire public appartenant au gouvernement du capteur et soumis à sa disposition. Il n'est pas nécessaire d'envoyer un navire public capturé dans un port pour y être jugé ».

1395²⁰. — ATTÉNUATIONS ET EXCEPTIONS. — Il se peut que des navires publics présentent certains caractères qui les feraient exempter de saisie s'ils étaient des navires privés. Les exceptions au principe de la saisie ou de la capture accordées aux navires privés (n^{os} 1395² et s.) doivent, pour les mêmes raisons, être reconnues au profit des navires publics.

Les atténuations dont profitent dans certains cas les navires privés (n^o 1395¹) doivent-elles être étendues aux navires publics ? L'Institut de droit international a admis l'affirmative (Manuel d'Oxford, 1913, art. 36 et s.). Mais la question peut être discutée (Renvoi, n^{os} 1399 et s.).

Les cas de force majeure, de naufrage et de relâche forcée ne doivent pas, pour les navires publics, pas plus que pour les navires privés (n^o 1395¹), constituer des motifs d'exemption de saisie ou de capture (Manuel d'Oxford, 1913, art. 34).

Le droit de *réquisition* peut, ici aussi, recevoir son application (n^o 1395¹⁰).

Il faut en dire autant du droit de défense qui appartient aux belligérants dans la *zone de leurs opérations* (n^o 1395¹⁵).

CHAPITRE VI

DROITS ET OBLIGATIONS DES BELLIGÉRANTS ENVERS LES MILITAIRES ET LES SUJETS DE L'ENNEMI

SECTION I. — Droits et obligations envers les militaires

§ I. — Traitement pendant la lutte

1395²¹. — Les forces navales d'un belligérant, qui peuvent prendre ou détruire les navires militaires de l'adversaire, ont également le droit de prendre, de tuer ou de blesser les hommes qui, à bord de ces navires, en constituent les troupes ou l'équipage : ce sont des combattants qui sont soumis aux lois de la guerre. Ces combattants, s'ils tombent au pouvoir du belligérant, deviennent des prisonniers de guerre.

1395²². — Mais, à bord des vaisseaux de guerre, des bâtiments de la marine volontaire, des navires corsaires, il peut y avoir à côté des belligérants combattants des belligérants non combattants : chauffeurs, membres du personnel administratif ou sanitaire, aumôniers, interprètes, etc. Ces personnes ne peuvent pas être directement attaquées, blessées ou tuées. Mais elles sont exposées à subir tous les dommages qui doivent indirectement résulter pour elles des attaques faites ou subies par le navire sur lequel elles se trouvent. Les blessures et les morts qui les atteignent, que le navire de guerre ait été ou non coulé, ne pourront donc être imputées à faute au belligérant qui les aura occasionnées : ce sont là de purs malheurs amenés par les nécessités de la guerre. Si les non combattants sont capturés, ils peuvent être faits prisonniers de guerre, à l'exception des médecins, infirmiers et aumôniers qui jouissent de privilèges particuliers (n^{os} 1395²³ et s.).

1395²³. — Quels sont les droits d'un belligérant vis-à-vis du personnel d'un navire privé ou d'un navire public armé qu'il a attaqué et qui se défend ? Si on pense que de pareils navires constituent des navires de guerre ou doivent leur être assimilés (n^o 1313²), les belligérants ont sans conteste vis-à-vis de leurs équipages, qui sont alors de véritables belligérants (n^o 1314¹), les mêmes droits que vis-à-vis des marins d'un vaisseau de guerre ordinaire. Le personnel de ces navires est donc exposé à recevoir des blessures ou la mort ; si, ayant résisté sans succès à la capture, il tombe au pouvoir de l'ennemi, il ne doit pas être relâché par lui et reste entre ses mains comme prisonnier de guerre, mais il ne doit pas être puni. — Cette dernière solution doit être donnée aussi si on considère que les navires sont

demeurés des navires publics ou privés. Leur personnel sans doute n'a pas dans ce cas la qualité de belligérant ; mais le droit de légitime défense reconnu au navire sur lequel il se trouve l'a autorisé à faire *légitimement* des actes de belligérance : il doit dès lors pouvoir prétendre au traitement des prisonniers de guerre. Toutefois, si on estime, avec nous (n° 1313), que la résistance n'est pas nécessairement toujours légitime, qu'elle n'est telle que si elle répond à un acte injuste, il faut admettre qu'en cas de résistance non légitime le belligérant aura le droit d'infliger des peines aux marins devenus ses prisonniers. — L'article 10 du Code naval des Etats-Unis de 1900 a déclaré : « Le personnel des navires marchands d'un ennemi qui, pour sa propre défense et pour la protection du navire dont il a la charge, résiste à une attaque, est soumis au statut du prisonnier de guerre ». C'est également ce que décide l'ordonnance allemande du 22 juin 1914, annexée à l'ordonnance des prises des 30 septembre 1909-3 août 1914. Les Règles de prises italiennes du 25 mars 1917 disent encore que, « pendant l'attaque et la défense, les devoirs et les droits propres aux navires de guerre sont applicables aux navires de commerce armés qui se défendent ». Enfin la convention XI de la Haye de 1917, après avoir déclaré dans son article 6 que les officiers et les membres de l'équipage d'un bâtiment de commerce capturé, nationaux de l'Etat ennemi, ne sont pas en principe faits prisonniers de guerre, ajoute, dans son article 8, que cette disposition ne s'applique pas aux navires qui prennent part aux hostilités ; un navire armé qui résiste à une attaque prend évidemment part aux hostilités (1).

1395². — ESPIONS, MESSAGERS, AÉRONAUTES. — Dans la guerre maritime comme dans la guerre terrestre (n° 1100¹ et s.), on peut prévoir l'existence d'espions. Les règles doivent être analogues. — Ce sont également les mêmes principes qui doivent être appliqués dans l'une et l'autre guerres aux messagers et aux aéronautes (V. sur ce dernier point, *infra*, livre IV, *La guerre aérienne*, n° 1440¹ et s.). — On doit considérer comme un espion, passible de la peine de mort, mais qui, même pris sur le fait, doit être jugé, l'individu qui, agissant clandestinement ou sous de faux prétextes, et dissimulant ainsi ses opérations, recueille ou cherche à recueillir des informations dans la zone d'opérations d'un belligérant avec l'intention de les communiquer à la partie adverse. Au contraire, ne sont pas des espions et sont soumis au traitement des prisonniers de guerre, s'ils sont capturés, les militaires non déguisés qui ont pénétré dans la zone d'opérations de la flotte ennemie à l'effet de recueillir des informations. De même, ne sont pas regardés comme espions les militaires et non militaires accomplissant ouvertement leur mission, qui sont chargés de transmettre des dépêches ou qui se livrent à la transmission et à la réception

(1) V. Pearce Higgins, *Armed Merchant ships*, A. J., 1914, pp. 716-718. — Perels, *Das internationale Seerecht*, édit. 1903, p. 191.

de dépêches par télégraphie sans fil entre les diverses parties d'une flotte ou entre celle-ci et une armée ou un territoire belligérant. A cette catégorie appartiennent également les individus envoyés en aéronefs ou en hydro-aéroplanes pour faire un service d'exploration dans la zone d'opérations de la flotte ennemie ou pour entretenir des communications entre les diverses parties d'une flotte ou entre celle-ci et une armée ou un territoire belligérant.

1395²⁵. — Cependant, lors de la guerre russo-japonaise, l'amiral russe Alexeïeff a publié, au mois d'avril 1904, la note suivante : « Dans les cas où l'on arrêtera à proximité des rivages du Kouantoun ou dans le rayon d'action des forces maritimes russes des vapeurs neutres ayant à leur bord des correspondants munis d'appareils perfectionnés, non prévus par les conventions existantes, et au moyen desquels ils transmettent des renseignements à l'ennemi, ces correspondants seront considérés comme des *espions*, et les vapeurs, munis du télégraphe sans fil, pourront être arrêtés et seront considérés comme prises de guerre ». Cette note fut communiquée aux gouvernements étrangers sous forme de circulaire. — En fait, durant cette guerre, le journal anglais, le *Times*, fiéta un navire, le *Haïmoun*, sur lequel furent établis des appareils de télégraphie sans fil pour suivre les opérations (1).

1395²⁶. — DÉSERTEURS ET TRANSFUGES. — On doit appliquer dans la guerre maritime les mêmes règles que dans la guerre terrestre (n° 1105).

1395²⁷. — PARLEMENTAIRES. — Le personnel des navires de cartel (n° 1323¹) est inviolable. Il perd ses droits d'inviolabilité s'il est prouvé d'une manière positive et irrécusable qu'il a profité de sa position privilégiée pour provoquer ou commettre un acte de trahison. — Manuel d'Oxford, 1913, art. 65.

PERSONNEL RELIGIEUX, MÉDICAL ET HOSPITALIER. — Le personnel religieux, médical et hospitalier des navires-hôpitaux militaires est également inviolable, à moins qu'il ne se livre à des actes de guerre (V. nos 1395²⁹ et s.).

§ 2. — Traitement après le combat

1395²⁸. — 1° MORTS. — La convention X de la Haye du 18 octobre 1907, sur l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève, s'est occupée des morts dans ses articles 16 et 17. Les belligérants doivent prendre les mesures nécessaires pour les faire protéger contre le pillage et les mauvais traitements et veiller à ce que leur inhumation, leur immersion ou leur incinération soit

(1) V. à ce sujet Rey, R. D. I. P., t. XVII, p. 88. — V. *ibid.*, les développements relatifs à l'emploi de la télégraphie sans fil pendant la guerre russo-japonaise.

précédée d'un examen attentif de leurs cadavres. Chacun d'eux doit envoyer, dès qu'il est possible, aux autorités de leur pays, de leur marine ou de leur armée les marques ou pièces militaires d'identité trouvées sur les morts.

1395⁹⁹. — 2^o BLESSÉS ET MALADES (1). — Le sort des blessés et des malades dans la guerre maritime a préoccupé depuis longtemps les Etats.

Le 20 octobre 1868, une convention fut signée à Genève entre l'Allemagne du Nord, l'Autriche, Bade, la Bavière, la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et Norvège, la Suisse, la Turquie et le Wurtemberg, sous forme d'« articles additionnels de la convention du 22 août 1864 relative aux militaires blessés sur les champs de bataille », qui prescrivit de « protéger » et de « soigner » les marins et les militaires embarqués, blessés ou malades, et, à cette fin, reconnut certains privilèges au matériel et au personnel sanitaires destinés à les recueillir et à les secourir. — Voici quelles étaient ses principales dispositions : — Les marins et les militaires embarqués, blessés ou malades, à quelque nation qu'ils appartiennent, seront protégés et soignés par les capteurs (art. 11). — Le personnel religieux, médical et hospitalier de tout bâtiment capturé est déclaré neutre. Il emporte, en quittant le navire, les objets et les instruments de chirurgie qui sont sa propriété particulière (art. 7). — Ce personnel doit continuer à remplir ses fonctions sur le bâtiment capturé, concourir aux évacuations de blessés, et puis il est libre de rejoindre son pays (art. 8). — Les embarcations qui, à leurs risques et périls, pendant et après le combat, recueillent des naufragés ou des blessés, et les portent à bord d'un navire, soit neutre, soit hospitalier, jouissent, jusqu'à l'accomplissement de leur mission,

(1) V. Astrié, *Le service hospitalier dans les guerres maritimes*, 1912. — Auffret, *Les secours aux blessés et aux naufragés des guerres maritimes*, Revue maritime et coloniale, 1894, 1893-1897. — Bajer, *La Croix-Rouge dans les guerres maritimes*, R. D. I. P., t. VIII, p. 225. — Cauwès, *L'extension des principes de la convention de Genève aux guerres maritimes*, 1899. — Contuzzi, *La protezione dei naufraghi e dei feriti nelle guerra marittima*, 1905. — Costeaud de Saint-Victor, *Du service hospitalier dans les guerres terrestres et maritimes*, 1902. — Paul Fauchille, *Les secours aux blessés, malades et naufragés dans les guerres maritimes*, R. D. I. P., t. VI, p. 291. — Paul Fauchille et Nicolas Politis, *Manuel de la Croix-Rouge*, 1908. — Ferguson, *The red Cross Alliance at Sea*. — Houette, *De l'extension des principes de la convention de Genève aux victimes des guerres maritimes*, 1892. — Peters, *Der Seekrieg und das rote Kreuz*, 1911. — Den Beer Portugael, *Droit de guerre et de neutralité sur la base de la conférence de Genève de 1906 et des deux conférences de la Paix de 1907 (en néerlandais)*, 1907. — Rech, *Das Sanitätsrecht für den Seekrieg nach den Ergebnissen der zweiten Haager Friedenskongferenz*, 1908. — Ulrich, *Die Ausdehnung der Genfer Konvention auf den Seekrieg durch die Haager Konferenz*, 1907. — Wenglein, *Das Haager Abkommen betreffend die Anwendung der Grundsätze des Genfer Abkommens auf den Seekrieg vom 18 okt. 1907*, 1911. — Wenzel, *Über Lazaretschiffe im Seekriege*, Marine Rundschau, 1890, p. 39.

de la part de neutralité que les circonstances du combat et la situation des navires en conflit permettront de leur appliquer. L'appréciation de ces circonstances est confiée à l'humanité de tous les combattants (art. 6). — Les bâtiments-hôpitaux militaires restent soumis aux lois de la guerre, en ce qui concerne leur matériel ; ils deviennent la propriété du capteur, mais celui-ci ne peut les détourner de leur affectation spéciale pendant la durée de la guerre (art. 9). — Les navires hospitaliers, équipés aux frais de sociétés de secours, reconnues sous certaines conditions constitutives de leur caractère, sont considérés comme neutres, ainsi que leur personnel. Ils doivent être respectés et protégés par les belligérants qui ont sur eux un droit de contrôle et de visite (art. 13). — Tout bâtiment de commerce, à quelque nation qu'il appartienne, chargé exclusivement de blessés ou de malades dont il opère l'évacuation, est couvert par la neutralité (art. 10). — Les naufragés et les blessés recueillis et sauvés ne pourront servir pendant la durée de la guerre (art. 6, 10, 13). — A côté du pavillon national, les navires hissent le pavillon blanc à croix rouge, et le personnel porte le brassard aux mêmes couleurs (art. 12, 13) (V. n^o 1110 et s.).

Mais, comme on l'a dit (n^o 1110), cette convention du 20 octobre 1868 n'a jamais été ratifiée par les puissances. Néanmoins, en fait, les belligérants en ont parfois appliqué les dispositions à titre de *modus vivendi* (ex. : guerres franco-prussienne de 1870 et hispano-américaine de 1898, R. D. I. P., t. V, p. 788).

1395³⁰. — Aujourd'hui, depuis la conférence de la Paix tenue à la Haye en 1899, la protection des malades et des blessés s'impose conventionnellement aux Etats dans la guerre maritime aussi bien que dans la guerre terrestre. L'Institut de droit international, à sa session de Copenhague en 1897, avait mis à l'ordre de ses délibérations l'étude de l'application de la convention de Genève aux guerres maritimes : les décisions de la conférence de la Haye l'ont empêché de procéder à cette étude. — C'est par une convention en 14 articles, du 29 juillet 1899, que la conférence de la Paix a étendu la convention de Genève à la guerre sur mer (1). Cet acte a été signé en son entier par toutes les puissances représentées à la conférence, sauf par l'Allemagne, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la Turquie, qui ne l'ont signé que sous réserve de l'article 10, lequel autorisait les Etats neutres à admettre dans leurs ports les navires chargés de naufragés, blessés ou malades et leur prescrivait de garder ceux-ci sur leur territoire, en faisant supporter les frais d'hospitalisation et d'internement par l'Etat dont relèvent les naufragés, blessés ou malades. A la suite de négociations, cet article 10 a été supprimé par tous les Etats. — L'Institut de droit international, dans sa session de Neuchâtel en septembre 1900, a, dans un vœu, demandé le rétablissement de cet

(1) V. le texte de cette convention, R. D. I. P., t. VI, p. 724, note 4.

article (1). — Le 18 octobre 1907, à la seconde conférence de la Paix, une nouvelle convention fut adoptée sur le même sujet, et qui rétablit l'article 10, supprimé de celle de 1899. Cette dernière convention, de 1899, n'a pas pour cela disparu ; elle reste en vigueur dans les rapports des puissances qui l'ont signée et n'ont pas accepté l'accord de 1907 (art. 25, conv. 1907) : l'insertion de l'ancien article 10 n'a pas, en 1907, suscité les réserves qu'elle avait motivées en 1899 de la part de certains États.

1895³¹. — A. — *Convention de la Haye du 29 juillet 1899* (2). — 1^o *Matériel sanitaire*. — Ce matériel comprend : 1^o des bâtiments affectés d'une manière exclusive et indélébile à l'œuvre sanitaire ; 2^o des navires employés occasionnellement à l'assistance des blessés, malades et naufragés.

Les premiers, prévus par les articles 1, 2 et 3, sont de trois sortes : — 1. Ce sont, d'abord, les bâtiments-hôpitaux militaires, c'est-à-dire les bâtiments construits ou aménagés par les États, engagés dans une guerre, spécialement et uniquement en vue de porter secours aux blessés, malades et naufragés, et dont les noms auront été communiqués, à l'ouverture ou au cours des hostilités, en tout cas avant toute mise en usage, aux puissances belligérantes (art. 1^{er}). Ces bâtiments et leurs embarcations sont distingués par une peinture extérieure blanche avec une bande horizontale verte d'un mètre et demi de largeur environ (art. 5). — Contrairement au droit commun qui permet la prise des bâtiments militaires de l'État ennemi, les bâtiments-hôpitaux militaires « ne peuvent être capturés pendant la durée des hostilités ». Ils doivent de plus être « respectés » : on ne peut tirer dessus. Ils ne sont pas non plus assimilés aux navires de guerre au point de vue de leur séjour dans un port neutre : pas de limitation pour la durée de leur présence et leur ravitaillement dans un port neutre (art. 1^{er}) ; mais en dehors de cet ordre d'idées ils demeurent des navires de guerre : ils jouissent donc du bénéfice de l'exterritorialité.

2. La deuxième catégorie de bâtiments hospitaliers comprend les bâtiments hospitaliers, équipés en totalité ou en partie aux frais des particuliers ou des sociétés de secours officiellement reconnues des belligérants (art. 2). C'est la première fois que les sociétés de secours sont mentionnées dans un acte international devant recevoir effet. Ces bâtiments se distinguent, ainsi que leurs embarcations, par une peinture extérieure blanche avec une bande horizontale rouge d'un mètre et demi de largeur environ (art. 5). — Ils sont également res-

(1) V. R. D. I. P., t. VII, p. 758.

(2) Sur cette convention, V. spécialement Paul Fauchille et Nicolas Politis, *Manuel de la Croix-Rouge*, 1908, pp. 79 et suiv. — V. aussi Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres*, pp. 176, 181 et suiv. — Comp. Contuzzi, *La protezione dei naufraghi e dei feriti nelle guerra marittima*, 1905,

pectés et exempts de capture, si la puissance belligérante dont ils dépendent leur a donné une commission officielle et en a notifié les noms à la puissance adverse à l'ouverture ou au cours des hostilités, en tout cas avant toute mise en usage. Ces navires doivent être porteurs d'un document de l'autorité compétente déclarant qu'ils ont été soumis à son contrôle pendant leur armement et à leur départ final (art. 2). Leur condition constitue également une dérogation au droit commun, puisque d'après les règles ordinaires de la guerre maritime les bâtiments ennemis, même appartenant à des particuliers, sont susceptibles de saisie (n° 1326).

3. Les bâtiments hospitaliers, équipés en totalité ou en partie aux frais des particuliers ou des sociétés officiellement reconnues de pays neutres peuvent, enfin, faire aussi partie du service hospitalier (art. 3). Il faut remarquer qu'il n'est pas question ici des bâtiments de l'Etat neutre. Leur peinture doit être la même que celle des navires des sociétés de secours et des particuliers belligérants (art. 5). — Ils sont respectés et exempts de capture, si la puissance neutre dont ils dépendent leur a donné une commission officielle et en a notifié les noms aux puissances belligérantes à l'ouverture ou au cours des hostilités, en tout cas avant toute mise en usage (art. 3). A défaut de cette disposition, on aurait pu les déclarer de bonne prise, comme ayant donné à un belligérant un concours efficace au point de vue de la guerre : en prenant les blessés et les malades d'un navire de guerre, ils le débarrassent en effet d'*impedimenta* et lui assurent la liberté de ses mouvements. Pour jouer leur rôle, les bâtiments neutres n'ont pas besoin de se mettre sous la direction d'un des belligérants ; ils conservent leur autonomie.

On doit remarquer que la protection dont jouissent les bâtiments hospitaliers n'a pas été, avec juste raison, comme dans la convention de 1868, qualifiée de « neutralité » par la convention de 1899. — Mais à quelles conditions cette protection leur est-elle accordée ? Elles sont de diverses natures : l'article 4 les indique. — Les bâtiments qui sont mentionnés dans les articles 1, 2 et 3 porteront secours et assistance aux blessés, malades et naufragés des belligérants sans distinction de nationalité. — Les gouvernements s'engagent à n'utiliser ces bâtiments hospitaliers pour aucun but militaire. Quelle est la sanction de cette obligation des gouvernements ? Les bâtiments des services hospitaliers perdent leurs privilèges et deviennent sujets à capture dans les conditions ordinaires du droit de la guerre si, dépouillant leur caractère charitable, ils participent d'une manière quelconque à des actes d'hostilité. C'est une semblable conduite que, pendant la guerre russo-japonaise, les Japonais ont reprochée aux navires-hôpitaux russes *Orel* ou *Aryol* et *Angora*, et c'est pour cela qu'ils les ont considérés comme de bonne prise (1). — Ces bâtiments

(1) V. Pearce Higgins, *War and the private citizens*, 1912, pp. 73 et s. —

ne doivent gêner en aucune manière les mouvements des combattants ; pendant et après le combat, ils agiront à leurs risques et périls. Il se peut donc qu'accidentellement un obus vienne les frapper. — Les belligérants ont sur eux un droit de contrôle et de visite ; ils pourront refuser leur concours, leur enjoindre de s'éloigner, leur imposer une direction déterminée et mettre à bord un commissaire, même les détenir, si la gravité des circonstances l'exigeait : autant que possible, les belligérants inscriront sur le journal de bord des bâtiments hospitaliers les ordres qu'ils leur donneront (art. 4). Il n'y a pas à s'étonner du droit de visite qui appartient ainsi aux belligérants sur des bâtiments de l'Etat ; car, sans la convention, ils auraient eu un pouvoir bien plus grand : ils auraient eu le droit de capturer ces bâtiments. — En dehors de la peinture spéciale de leur coque (art. 5), les bâtiments hospitaliers doivent arborer un signe distinctif : le pavillon blanc à croix rouge prévu par la convention de Genève ; à la conférence de 1899 le délégué de la Turquie a demandé vainement le droit de remplacer la croix rouge par le croissant rouge. Mais les bâtiments hospitaliers, neutres ou belligérants, doivent arborer leur drapeau national à côté du pavillon de Genève. C'est ce que déclare l'article 5. Tous les navires affectés au service charitable doivent ainsi porter deux pavillons.

A côté des bâtiments destinés spécialement au service hospitalier, il en est qui peuvent être utilisés accidentellement pour ce service. C'est d'eux que parle l'article 6 : il s'agit ici des navires privés neutres qui, se trouvant sur le lieu des hostilités, viennent au secours des blessés et malades des belligérants ou au zèle desquels ceux-ci font appel : « Les bâtiments de commerce, yachts ou embarcations neutres, portant ou recueillant des blessés, des malades ou des naufragés des belligérants, ne peuvent être capturés pour le fait de ce transport, mais ils restent exposés à la capture pour les violations de neutralité qu'ils pourraient avoir commises ». — On doit noter que la situation ne serait pas la même pour des bâtiments privés belligérants : ceux-ci sont de bonne prise suivant le droit commun.

1395³². — 2° *Personnel sanitaire*. — L'article 7 indique la composition, les droits, immunités et obligations du personnel hospitalier : « Le personnel religieux, médical et hospitalier de tout bâtiment capturé est inviolable et ne peut être fait prisonnier de guerre. Il emporte, en quittant le navire, les objets et les instruments de chirurgie qui sont sa propriété particulière. Ce personnel continuera à remplir ses fonctions tant que cela sera nécessaire, et il pourra ensuite se retirer lorsque le commandant en chef le jugera possible. Les belligérants doivent assurer à ce personnel tombé entre leurs mains la jouissance intégrale de son traitement ».

Lawrence, *International law*, 4^e édit., p. 411. — Takahashi, *International law as applied to the russo-japanese war*, pp. 620 et s.

1395³³. — 3^o *Blessés, malades et naufragés.* — Aux termes de l'article 4, alinéa 1^{er}, tous les bâtiments hospitaliers doivent porter secours et assistance aux blessés, malades ou naufragés sans distinction de nationalité. Et, d'après l'article 8, les marins et les militaires embarqués blessés ou malades, à quelque nation qu'ils appartiennent, seront protégés et soignés par les capteurs. — Sont prisonniers de guerre les naufragés, blessés ou malades d'un belligérant, qui tombent au pouvoir de l'autre. Il appartient à celui-ci de décider, suivant les circonstances, s'il convient de les garder, de les diriger sur un port de sa nation, sur un port neutre ou même sur un port de l'adversaire. Dans ce dernier cas, les prisonniers ainsi rendus à leur pays ne pourront servir pendant la durée de la guerre (art. 9). On peut dire que des blessés tombent au pouvoir d'un belligérant lorsqu'ils sont recueillis par un navire de celui-ci, quelle qu'en soit la nature : vaisseau de guerre, bateau-hôpital, bâtiment hospitalier ou simple navire de commerce. La visite, à laquelle l'article 4 soumet les bâtiments hospitaliers, est aussi un moyen de faire tomber au pouvoir de celui qui l'exerce ceux qui en sont l'objet. — Les naufragés, blessés ou malades, qui sont débarqués dans un port neutre, du consentement de l'autorité locale, devront, à moins d'un arrangement contraire de l'Etat neutre avec les Etats belligérants, être gardés par l'Etat neutre de manière à ce qu'ils ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de la guerre. Les frais d'hospitalisation et d'internement seront supportés par l'Etat dont relèvent les naufragés, blessés ou malades (art. 10). Cette disposition de l'article 10, n'ayant pas été acceptée par l'Allemagne, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la Turquie, a été, à la suite de négociations, retranchée de la convention : la Grande-Bretagne estimait que l'article 10, étant à cause de l'internement qu'il suppose contraire à sa législation sur l'*habeas corpus*, nécessitait le vote d'une loi que son gouvernement n'était pas disposé à présenter (V. n^o 1395³⁰).

1395³¹. — 4^o *Force obligatoire de la convention.* — Les règles contenues dans les articles ci-dessus ne sont obligatoires que pour les puissances contractantes, en cas de guerre entre deux ou plusieurs d'entre elles. Lesdites règles cesseraient d'être obligatoires du moment où, dans une guerre entre des puissances contractantes, une puissance non contractante se joindrait à l'un des belligérants (art. 11). Les puissances non signataires, qui auront accepté la convention de Genève du 22 août 1864, sont admises à adhérer à la présente convention. Elles auront, à cet effet, à faire connaître leur adhésion aux puissances contractantes, au moyen d'une notification écrite, adressée au gouvernement des Pays-Bas et communiquée à toutes les puissances contractantes (art. 13). — S'il arrivait qu'une des Hautes Parties Contractantes dénonçât la présente convention, cette dénonciation ne produirait ses effets qu'un an après la notification faite par écrit au gouvernement des Pays-Bas et communiquée immédiatement par celui-

ci à toutes les autres puissances contractantes. Cette dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la puissance qui l'aura notifiée (art. 14) (1).

1395³⁵. — Pendant la guerre russo-japonaise, en février 1904, des officiers et des matelots russes des croiseurs *Variag* et *Korietz*, à la suite d'une attaque de la flotte japonaise à Chemulpo, se réfugièrent, blessés ou naufragés, sur les vaisseaux de guerre anglais, français et italien *Talbot*, *Pascal* et *Elba*. Le Japon prétendit d'abord réclamer les marins russes comme prisonniers de guerre ; mais, après des négociations avec les commandants neutres, il fut convenu que les équipages sauvés seraient emmenés par eux et rendus à des navires russes en dehors du champ des hostilités, qu'ils pourraient être reconduits en Russie à condition de prendre l'engagement de ne plus participer à la guerre actuelle (2). — Cette hypothèse n'était pas prévue par la convention de 1899. Lors de la seconde conférence de la Paix, on se préoccupa de sa réglementation (art. 13, conv. 18 octobre 1907, n° 1395³⁶). — On peut rapprocher de ce cas un fait qui s'était produit en 1864, pendant la guerre de sécession américaine. Le corsaire confédéré l'*Alabama* ayant été coulé en vue de Cherbourg, le 19 juin 1864, par un navire de guerre fédéral, le *Kearsage*, son équipage fut recueilli par un yacht anglais, le *Deerhound*, qui, malgré les protestations du commandant du *Kearsage*, cingla vers les côtes anglaises et y débarqua les marins sauvés, qui furent laissés libres. Si le *Kearsage* ne pouvait s'opposer au sauvetage de l'équipage confédéré par le *Deerhound*, il aurait pu visiter le bâtiment neutre pour lui reprendre les naufragés et, strictement, il aurait pu s'emparer du navire lui-même : telle était, en l'absence de toute convention, la sanction qu'imposaient les principes du droit. Il faut noter la différence qui sépare ce cas de celui de Chamulpo : dans cette dernière espèce, les blessés et naufragés furent recueillis non pas par un navire *privé* neutre, mais par des navires de *guerre* neutres, à bord desquels le belligérant ne pouvait exercer le droit de visite.

1395³⁶. — B. — *Convention de la Haye du 18 octobre 1907* (3). — L'acte du 29 juillet 1899 a été révisé par la seconde conférence de la Paix. Il en est sorti, à la date du 18 octobre 1907, un nouvel acte en 26 articles. Celui de 1899 n'a pas cependant pour cela entièrement disparu : car, d'après l'article 25 de la convention X de 1907, la convention de 1899 reste en vigueur dans les rapports entre les puissances qui

(1) V. R. D. I. P., t. VI, p. 724.

(2) V. Gaborit, *Questions de neutralité maritime*, 1906, p. 70. — V. d'une manière générale sur l'application au point de vue maritime des principes de la convention de Genève pendant la guerre russo-japonaise, Takahashi, *op. cit.*, pp. 375 et s. — Comp. Robin, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 302 et s.

(3) Sur cette convention, V. spécialement Paul Fauchille et Nicolas Politis, *Manuel de la Croix-Rouge*, pp. 122 et suiv. — Dupuis, *op. cit.*, pp. 176, 192 et s.

l'ont signée et qui n'ont pas ratifié également celle de 1907 (V. n° 1013).

L'acte de 1907 ne modifie pas celui de 1899 dans ses traits essentiels : il le complète en y apportant les changements indiqués par l'expérience, acquise notamment pendant la guerre russo-japonaise de 1904. Des changements y ont été apportés aussi par suite de la revision en 1906 de la convention de Genève de 1864 : en 1899 on avait adapté à la guerre maritime les principes de 1864 ; ces principes ayant été sur quelques points transformés en 1906, il fallait modifier dans cette mesure la convention de 1899.

1° *Matériel sanitaire*. — La convention de 1907 prévoit les mêmes bâtiments que celle de 1899 pour le service hospitalier spécial comme pour le service hospitalier auxiliaire (art. 1, 2 et 3). Toutefois, au sujet de leur condition, elle a apporté plusieurs modifications.

Le changement le plus important a trait à la situation des bâtiments des particuliers ou des sociétés de secours des pays neutres, affectés spécialement à l'œuvre charitable. Ceux-ci, aux termes de l'article 3, ne conservent plus leur autonomie ; ils doivent se mettre « sous la direction de l'un des belligérants » : on a estimé que des considérations militaires imposaient cette solution, que l'indépendance laissée au navire neutre pourrait amener des abus. Comme conséquence de cette innovation, il est déclaré que les bâtiments dont il s'agit doivent obtenir non seulement l'assentiment préalable de leur propre gouvernement, mais encore l'autorisation du belligérant lui-même : ce dernier en doit notifier les noms à son adversaire dès l'ouverture ou dans le cours des hostilités, en tous cas avant tout emploi. Pareille disposition s'inspire de l'article 11 de la convention de Genève de 1906.

Un autre changement notable, suite du premier, a trait aux drapeaux que les bâtiments neutres doivent arborer. Ils ne doivent pas se contenter d'arborer leur pavillon national et le drapeau à croix rouge ; il leur faut de plus, et à une place déterminée : à leur grand mât, hisser le pavillon national du belligérant sous la direction duquel ils se sont placés (art. 5, al. 4). Ils ont ainsi, chose sans précédent, à déployer *trois* pavillons (Comp. art. 22, convention de Genève de 1906).

Troisième innovation, applicable à tous les bâtiments du service hospitalier spécial : « Les bâtiments hospitaliers qui, dans les termes de l'article 4, sont détenus par l'ennemi, auront à rentrer le pavillon national du belligérant dont ils relèvent », dit l'article 5, alinéa 5, par analogie avec l'article 21, alinéa 2, de la convention de 1906. Donc, le bâtiment hospitalier belligérant retenu par l'adversaire rentre son drapeau national et ne conserve que le drapeau de la Croix-Rouge, et le bâtiment neutre, rentrant le pavillon du belligérant sous la direction duquel il s'était mis, ne garde plus que le drapeau neutre et celui de la Croix-Rouge ; ni l'un ni l'autre ne doivent porter le drapeau du belligérant qui les détient.

Le signe distinctif de la protection hospitalière est toujours la croix rouge sur fond blanc. Toutefois, à la conférence de 1907, les puissances représentées ont, par tolérance et sans que la chose ait été mentionnée dans la convention, admis, sur la réclamation de la Turquie, un *modus vivendi* aux termes duquel elles ne feraient pas d'objection si la Turquie faisait usage du croissant rouge ; des déclarations identiques ont été faites pour l'emploi par la Perse du lion et du soleil rouge. — A la différence de la convention de 1899, celle de 1907 a prévu pour les vaisseaux hospitaliers un moyen de faire apparaître la nuit leur caractère charitable : « Les bâtiments et embarcations, déclare l'article 5, *in fine*, qui veulent s'assurer la nuit le respect auquel ils ont droit or t, avec l'assentiment du belligérant qu'ils accompagnent, à prendre les mesures nécessaires pour que la peinture qui les caractérise soit suffisamment apparente ».

La convention de 1907, plus complète que celle de 1899, a étendu la protection, en dehors des navires proprement hospitaliers, à un cas que celle-ci n'avait pas prévu. A bord d'un bâtiment de guerre ordinaire, il existe une infirmerie ; celle-ci doit être respectée : « Dans le cas d'un combat à bord d'un vaisseau de guerre, dit l'article 7, les infirmeries seront respectées et ménagées autant que faire se pourra. Ces infirmeries et leur matériel demeurent soumis aux lois de la guerre, mais ne pourront être détournés de leur emploi, tant qu'ils seront nécessaires aux blessés et malades. Toutefois le commandant qui les a en son pouvoir a la faculté d'en disposer, en cas de nécessité militaire importante, en assurant au préalable le sort des blessés et malades qui s'y trouvent ». — Cette hypothèse sera rare : il n'y a plus guère aujourd'hui de combats à l'abordage.

Telles sont les innovations faites en 1907 en ce qui concerne le matériel sanitaire. La seconde convention de la Haye a cru devoir se prononcer expressément sur les conséquences de l'immixtion des navires hospitaliers dans les opérations de la guerre, quoique la solution allât de soi d'après les principes du droit commun. Son article 8 dispose : « La protection due aux bâtiments hospitaliers et aux infirmeries des vaisseaux cesse si l'on en use pour commettre des actes nuisibles à l'ennemi. N'est pas considéré comme étant de nature à justifier le retrait de la protection le fait que le personnel de ces bâtiments et infirmeries est armé pour le maintien de l'ordre et pour la défense des blessés ou malades, ainsi que le fait de la présence à bord d'une installation radio-télégraphique ».

La convention de 1907 admet, comme celle de 1899, que des navires privés neutres peuvent occasionnellement secourir les blessés, malades et naufragés. D'après l'article 9, « les belligérants pourront faire appel au zèle charitable des commandants de bâtiments de commerce, yachts ou embarcations neutres pour prendre à bord et soigner des blessés ou des malades ; et les bâtiments qui auront répondu à cet appel ainsi que ceux qui spontanément auront recueilli des blessés,

des malades ou des naufragés jouiront d'une protection spéciale et de certaines immunités ». Mais, à leur égard, un changement a été apporté par la convention nouvelle : « En aucun cas, ils ne pourront être capturés pour le fait d'un tel transport ; mais, sauf les promesses qui leur auraient été faites, ils restent exposés à la capture pour les violations de neutralité qu'ils pourraient avoir commises ». Voici, par exemple, un bâtiment de commerce neutre qui passe à proximité ; il se peut qu'il ne tienne pas à venir au secours des blessés et naufragés d'un belligérant, car il a à son bord de la contrebande de guerre destinée à l'adversaire ; le belligérant lui promettra que, s'il recueille ses marins, il ne sera pas saisi pour le transport de la contrebande.

2° *Personnel sanitaire*. — Une seule différence existe à ce point de vue entre la convention de 1907 et celle de 1899. Elle est relative au traitement qui doit être payé par le belligérant au pouvoir duquel tombe le personnel hospitalier. Ce n'est plus, comme en 1899, celui que ce personnel recevait dans sa propre armée ; aux termes de l'article 10, alinéa 3, les belligérants doivent accorder au personnel ennemi tombé entre leurs mains « les mêmes allocations et la même solde qu'au personnel de leur propre marine ». On applique ici la règle de l'article 13 de la convention de Genève de 1906.

3° *Blessés, malades et naufragés*. — La convention de 1907 admet les deux principes qu'avait formulés celle de 1899, à savoir : 1° Les blessés, malades et naufragés doivent être sans distinction de nationalité recueillis et assistés par les bâtiments hospitaliers (art. 4), et les marins et militaires embarqués, blessés ou malades, à quelque nation qu'ils appartiennent, seront respectés et soignés par les capteurs (art. 11). — 2° Les blessés, malades ou naufragés d'un belligérant, qui tombent au pouvoir de l'autre, sont prisonniers de guerre (art. 14). Et, d'après l'article 12, « tout vaisseau de guerre d'une partie belligérante peut réclamer la remise des blessés, malades ou naufragés, qui sont à bord de bâtiments-hôpitaux militaires, de bâtiments hospitaliers de sociétés de secours ou de particuliers, de navires de commerce, yachts et embarcations, quelle que soit la nationalité de ces bâtiments ». — Mais l'accord de 1907 contient plusieurs dispositions nouvelles. — Prévoyant le cas qui s'était présenté au début de la guerre russo-japonaise de blessés, malades ou naufragés recueillis par des navires de guerre neutres (incident de Chemulpo, n° 1395³⁵), l'article 13 déclare : « Si des blessés, malades ou naufragés sont recueillis à bord d'un vaisseau de guerre neutre, il devra être pourvu, dans la mesure du possible, à ce qu'ils ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de la guerre ». — D'autre part, l'article 15 reproduit l'article 10 de la convention de 1899, alors exclu de la ratification : « Les naufragés, blessés ou malades, qui sont débarqués dans un port neutre, du consentement de l'autorité locale, devront, à moins d'un arrangement contraire de l'Etat neutre avec les Etats belligérants, être gardés par l'Etat neutre de manière qu'ils ne puissent pas

de nouveau prendre part aux opérations de la guerre. Les frais d'hospitalisation et d'internement seront supportés par l'Etat dont relèvent les naufragés, blessés ou malades ». — Si, dans les deux cas prévus par les articles 13 et 15, l'Etat neutre doit interner les naufragés, blessés et malades, il doit au contraire les laisser libres s'ils ont été débarqués sur son territoire par un *bâtiment de commerce neutre* qui les avait recueillis occasionnellement, sans avoir rencontré un croiseur de la partie adverse, et sans avoir pris aucun engagement : c'est la solution qui est donnée par le rapport général de la conférence à cette troisième hypothèse, que la convention n'a pas textuellement prévue (1). — Il faut encore signaler comme innovations réalisées en 1907 les articles 16 et 17, inspirés de la convention de Genève de 1906 (art. 3 et 4) : « Art. 16. Après chaque combat, les deux parties belligérantes, en tant que les intérêts militaires le comportent, prendront des mesures pour rechercher les naufragés, les blessés et les malades et pour les faire protéger (ainsi que les morts) contre le pillage et les mauvais traitements. Elles veilleront à ce que l'inhumation, l'immersion ou l'incinération des morts soit précédée d'un examen attentif de leurs cadavres. — Art. 17. Chaque belligérant enverra dès qu'il sera possible, aux autorités de leur pays, de leur marine ou de leur armée (les marques ou pièces militaires d'identité trouvées sur les morts) et l'état nominatif des blessés ou malades recueillis par lui. Les belligérants se tiendront réciproquement au courant des internements et des mutations, ainsi que des entrées dans les hôpitaux et des décès survenus parmi les blessés et malades en leur pouvoir. Ils recueilleront tous les objets d'un usage personnel, valeurs, lettres, etc., qui seront trouvés dans les vaisseaux capturés, ou délaissés par les blessés ou malades décédés dans les hôpitaux, pour les faire transmettre aux intéressés par les autorités de leur pays ».

4° *Exécution et force obligatoire de la convention.* — Les commandants en chef des flottes des belligérants auront à pourvoir aux détails d'exécution des articles précédents, ainsi qu'aux cas non prévus, d'après les instructions de leurs gouvernements respectifs et conformément aux principes généraux de la présente convention (art. 19). — Les puissances signataires prendront les mesures nécessaires pour instruire leurs marines, et spécialement le personnel protégé, des dispositions de la présente convention et pour les porter à la connaissance des populations (art. 20) (2). — Les puissances signataires s'engagent également à prendre ou à proposer à leurs législatures, en cas d'insuffisance de leurs lois pénales, les mesures nécessaires

(1) V. Actes et documents de la deuxième conférence de la Haye, 1907, t. I, p. 76. — Paul Fauchille et Nicolas Politis, *op. cit.*, p. 151. — Comp. note hollandaise du 14 février 1918, Livre orange néerlandais, déc. 1916-avr. 1918, p. 24.

(2) V. pour la France un décret du 15 mai 1910 sur le service à bord des bâtiments de la flotte, spécialement art. 325 (Journal officiel du 22 mai 1910, p. 4415).

pour réprimer, en temps de guerre, les actes individuels de pillage et de mauvais traitements envers des blessés et malades des marines, ainsi que pour punir, comme usurpation d'insignes militaires, l'usage abusif des signes distinctifs désignés à l'article 5 par des bâtiments non protégés par la présente convention. Elles se communiqueront, par l'intermédiaire du gouvernement des Pays-Bas, les dispositions relatives à cette répression, au plus tard dans les cinq ans de la ratification de la présente convention (art. 21) (1). — En cas d'opérations de guerre entre les forces de terre et de mer des belligérants, les dispositions de la présente convention ne seront applicables qu'aux forces embarquées (art. 22). — La présente convention, dûment ratifiée, remplacera la convention du 29 juillet 1899 dans les rapports entre les Etats contractants. La convention de 1899 reste en vigueur dans les rapports entre les puissances qui l'ont signée et qui ne ratifieraient pas également la présente convention (art. 25) (2).

1895³⁷. — Le Manuel d'Oxford, 1913, a consacré les règles de la convention de la Haye de 1907 en ce qui concerne les bâtiments et le personnel hospitaliers, les blessés, malades, naufragés et morts (art. 41 et s., 64 et s., 81 et s.).

1895³⁸. — Une convention, signée à la Haye, le 21 décembre 1904, entre un certain nombre de puissances, a accordé, en temps de guerre, aux bâtiments hospitaliers certaines exemptions de nature fiscale dans les ports des Etats contractants : ils sont exemptés des droits et taxes auxquels les navires sont assujettis « au profit de l'Etat ». Mais ils restent soumis aux droits et taxes établis au profit d'autres que l'Etat, par exemple au profit des municipalités, des chambres de commerce, etc. (3).

1895³⁹. — Comment furent appliqués, dans les guerres qui la suivirent, les principes posés par la conférence de la Haye de 1907 ?

Peu de questions se présentèrent lors de la guerre italo-turque de 1911-1912. La Turquie accusa l'Italie d'avoir capturé le 22 décembre 1911, dans la mer Rouge, son navire-hôpital *Kaiserie* ; mais il semble établi que ce prétendu navire-hôpital n'en était pas un (4).

1895⁴⁰. — Il en fut tout autrement pendant la guerre mondiale de 1914-1919.

1° Au commencement de la grande guerre, une partie de l'équipage des trois croiseurs britanniques *Aboukir*, *Cressy* et *Hogue*, coulés

(1) V. à ce sujet loi française du 24 juillet 1913, art. 8 et s. (Journal officiel du 29). — V. Ruzé, R. D. I. P., t. XXI, p. 235. — V. ci-dessus, la note 1 sous le n° 11184, p. 165. — Comp. Paul Fauchille, *Le respect des règles de la Croix-Rouge*, Revue internationale de la Croix-Rouge, 1920, p. 641.

(2) Sur l'application respective des conventions de 1899 et de 1917, V. ce qui a été dit *supra*, nos 1013 et s.

(3) R. D. I. P., t. XI, Documents, p. 39.

(4) Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2^e série, t. XV, p. 580.

par la marine de guerre allemande, fut sauvée en pleine mer par des bateaux de commerce neutres qui débarquèrent les survivants à Hoek van Holland et à IJmuiden, sans avoir rencontré de navires de guerre de la partie adverse et par conséquent sans avoir contracté d'engagement. Le gouvernement hollandais a reçu ces survivants sur son territoire en ne procédant pas à leur internement ; il les a laissés libres. Il agit de même en juin 1916 vis-à-vis des hommes de l'équipage de guerre allemand *Elbing* amenés en Hollande dans des conditions analogues. Au mois de mai 1916, les autorités norvégiennes firent remettre en liberté les équipages des navires anglais *Weimar* et *India* sauvés et conduits à terre par des embarcations privées (1). Cette conduite était conforme à la solution donnée pour ce cas par le rapport général de la conférence de la Haye de 1907 (n° 1395³⁶). Au contraire, par application de l'article 13 de la convention de 1907, le gouvernement des Pays-Bas a interné l'équipage du sous-marin britannique *B-17*, sauvé en pleine mer par le navire de guerre néerlandais *Noord-Brabant*.

Les marins de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie, dans les opérations navales de leur guerre sous-marine, lorsqu'ils ont torpillé des navires ennemis, navires de guerre ou bâtiments de commerce, non seulement ne s'efforcèrent jamais d'en sauver les équipages, mais presque toujours tirèrent contre eux, tuant ainsi des naufragés, des ennemis sans défense. De pareils actes, contraires à l'humanité, étaient la violation flagrante des prescriptions de la convention de la Haye du 18 octobre 1907 sur l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève. — On ne peut adresser le même reproche aux Alliés. Cependant, le 28 novembre 1915, le gouvernement allemand accusa le croiseur britannique *Baralong*, qui avait coulé un sous-marin allemand en train de torpiller le navire anglais *Nicosian*, de s'être conduit d'une façon particulièrement cruelle à l'égard des marins allemands en les empêchant de se sauver alors que le sous-marin désarmé était englouti dans les flots. Ce fait isolé, qui contrastait avec la conduite antérieure de la marine anglaise, dont les membres, suivant des chiffres officiels, avaient jusqu'alors sauvé 1,150 marins allemands dans des circonstances souvent difficiles et périlleuses, ne se trouvant pas établi d'une façon certaine, le gouvernement britannique, en réponse à la note allemande, proposa, le 14 décembre, de faire procéder par des neutres, spécialement par des officiers de la marine des Etats-Unis, à une enquête à la fois sur le cas du *Baralong* et sur ceux de trois actes de barbarie analogues pouvant être reprochés à des sous-marins et contre-torpilleurs allemands, survenus dans la même période de quarante-huit heures (cas de l'*Arabic*, du *Ruel* et d'un sous-marin britannique échoué sur les côtes danoises torpillés par des submersibles allemands et

(1) V. le Temps du 13 mai 1916.

dont les équipages furent canonnés par eux). Mais le cabinet de Berlin, désireux sans doute de soustraire à une constatation officielle et impartiale les attentats commis au cours de sa guerre sous-marine, laissa sans réponse la proposition de l'Angleterre (1).

1895¹. — 2° Bien que les lois de l'humanité comme les textes des conventions de la Haye de 1899 et de 1907 imposassent le respect des navires-hôpitaux, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Turquie, au cours de la guerre de 1914-1919, ont à maintes reprises torpillé et détruit plusieurs de ces navires employés par leurs adversaires, envoyant au fond de la mer quantité de blessés et de malades avec le personnel sanitaire affecté à leurs soins. C'est ainsi que furent torpillés, en 1915 et en 1916, les navires-hôpitaux britanniques *Asturias* (qui échappa toutefois à la torpille) et *Britannic*, et les navires-hôpitaux russes *Portugal* et *Vperiod*. Le 29 janvier 1917, l'Allemagne annonça ouvertement, dans une note remise à la France et à la Grande-Bretagne, son intention d'attaquer et de couler sans avertissement ni distinction tous les bâtiments hospitaliers qui sortiraient d'une zone déterminée dans la Manche et la mer du Nord ; l'Autriche-Hongrie fit de même par une note du 31 janvier suivant. Ces notes amenèrent le 14 avril 1917 une protestation énergique de la part du Comité international de la Croix-Rouge à Genève. Malgré cela, les torpillages continuèrent : en particulier, les navires-hôpitaux britanniques *Lanfranc*, *Donegal*, *Douwer-Castle* furent coulés en avril et en mai 1917 ; d'autres avaient eu lieu déjà depuis la note allemande : *Asturias*, *Gloucester-Castle*, *Salpa*. Espérant faire renoncer l'Allemagne à son procédé barbare, la France et la Grande-Bretagne déclarèrent que les bâtiments servant au transport des blessés français et britanniques transporteraient en même temps des blessés allemands. Mais ce fut en vain. Cependant, au mois d'août 1917, après certaines propositions inacceptables de l'Allemagne, celle-ci déclara consentir à ne plus torpiller les navires-hôpitaux, à la condition qu'il y eût à bord de ces navires des officiers espagnols garantissant qu'ils ne transportent que des blessés et du personnel sanitaire, et une entente intervint sur ces bases. C'est qu'en effet, pour justifier ses torpillages, l'Allemagne avait prétendu que les navires-hôpitaux britanniques, notamment, étaient employés au transport de munitions et de troupes. La Grande-Bretagne a énergiquement protesté contre une pareille accusation. Au surplus, si elle avait été vraie, les Allemands n'étaient pas pour cela obligés de torpiller les navires-hôpitaux ; ils avaient en cas de soupçon un excellent moyen de contrôle que prévoyaient les conventions de la Haye : ils n'avaient qu'à procéder à leur visite et au besoin à y placer un commissaire. L'arrangement intervenu n'arrêta pas d'ailleurs l'Allemagne dans la voie qu'elle avait suivie ;

(1) V. Perrinjaquet, *La guerre commerciale sous-marine*, R. D. I. P., t. XXIV, pp. 137 et s.

en dépit de la présence d'officiers espagnols quelques bâtiments hospitaliers furent encore détruits par des sous-marins germaniques : *Rewa* (4 janvier 1918), *Glenart-Casile* (26 février 1918), *Guildford-Casile* (mars 1918) (1).

De son côté, l'Allemagne s'est plainte de ce que la Grande-Bretagne avait, le 18 octobre 1914, capturé un de ses navires-hôpitaux l'*Ophelia*, sous prétexte qu'il se livrait à l'espionnage et qu'au lieu de porter aide et secours aux blessés, il se servait de signaux en vue de buts militaires. Le navire, dont le nom n'avait pas été d'ailleurs notifié à temps au gouvernement britannique en raison d'une omission de la puissance neutre chargée par l'Allemagne de faire la notification, a été déclaré de bonne prise par la cour des prises anglaise et en appel par le Conseil privé (2). — L'Autriche-Hongrie a, d'autre part, protesté contre l'attaque, par un sous-marin dont elle ignorait le pavillon, de son navire-hôpital *Elektra*, le 18 mars 1916 (3).

1395¹². — 3^o La Turquie, en septembre, octobre et décembre 1915, a protesté contre le bombardement effectué par mer par les forces navales anglo-françaises des hôpitaux d'Akbache, d'Adalia et de Yalova. La France et la Grande-Bretagne ont répondu que c'était par accident et involontairement que de semblables bombardements avaient eu lieu, les hôpitaux atteints se trouvant à trop grande proximité de la ligne de combat ou des bâtiments employés dans un but militaire (4).

1395¹³. — 4^o Quelques jours après le combat qui eut lieu le 1^{er} novembre 1914 en pleine mer, aux environs de l'île de Santa Maria, entre les flottes anglaise et allemande, le gouvernement du Chili, Etat neutre, envoya spontanément sur les lieux deux vapeurs et consentit à ce que les autorités consulaires anglaises frétassent deux navires de la marine marchande chilienne, portant le pavillon de la Croix-Rouge avec le pavillon chilien, afin de rechercher les survivants possibles de la bataille navale. Le ministre d'Allemagne au Chili a protesté le 9 novembre contre l'envoi des navires chiliens ainsi frétés par les autorités britanniques, prétendant que la condition de ces navires n'était pas conforme aux dispositions de la convention X de la Haye, notamment à ses articles 3 et 5 (5).

1395¹⁴. — 3^o PRISONNIERS DE GUERRE. — Les prisonniers de la

(1) V. Des Gouttes, *Le torpillage des navires-hôpitaux par l'Allemagne*, R. D. J. P., t. XXIV, pp. 469 et s. — Livre blanc anglais sur les navires-hôpitaux, novembre 1917. — Comp. Bulletin intern. des Sociétés de la Croix-Rouge, spécialement 1917, pp. 186, 316, 385 ; 1918, pp. 202, 281.

(2) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. II, pp. 192, 204 et 236. — Bulletin intern. des Sociétés de la Croix-Rouge, 1915, pp. 307 et 453 ; 1916, p. 165 ; 1917, p. 263.

(3) V. Paul Fauchille, *op. cit.*, t. II, p. 242.

(4) V. Paul Fauchille, *op. cit.*, t. II, pp. 200, 223, 224 et 244.

(5) V. Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, 1915, pp. 277-279.

guerre maritime sont en principe soumis aux règles établies pour les prisonniers de la guerre terrestre (nos 1119 et s.).

Ces dernières règles leur sont certainement applicables quand ils ont débarqué sur le territoire continental. — Dans la mesure du possible, il faut les leur appliquer aussi dès le moment de leur capture, alors qu'ils sont sur le navire qui les conduit au lieu de leur internement. — Les prisonniers ne peuvent être assujettis à l'internement sur un navire qu'en cas de nécessité et temporairement. Même dans ce cas il convient de les soumettre, si possible, aux règles en usage dans la guerre terrestre. Aussi longtemps qu'ils se trouvent à bord d'un navire, ils sont toutefois tenus d'obéir aux lois, règlements et ordres en vigueur dans la flotte de l'Etat au pouvoir duquel ils se trouvent. — V. Manuel d'Oxford, 1913, art. 70 et s.

Les Instructions françaises de 1912 et de 1916 (art. 146) recommandent de conduire les prisonniers des navires capturés « dans un port français ou allié ou occupé par les forces armées françaises ou alliées ». — D'après l'art. 104 de l'ordonnance des prises allemande de 1909-1914, « le traitement des prisonniers de guerre doit, autant que le permettent les conditions de la guerre navale, être conforme aux articles 4 à 20 de l'annexe à la convention IV de la deuxième conférence de la Haye ». — « Les prisonniers de guerre, déclare l'article 93 des règles de prises italiennes de 1917, doivent être traités à bord avec humanité ; ils recevront nourriture et logement suivant leur grade, comme il est prescrit pour les troupes de passage ; on laisse aux prisonniers les objets de propriété privée, à l'exception des armes, des cartes militaires, des documents et des objets qui peuvent servir à la guerre ».

1395¹⁵. — L'Amirauté britannique, à la date du 9 mars 1915, déclara que les officiers et marins sauvés du sous-marin allemand *U-8*, qui avait torpillé de nombreux navires transportant des non combattants, des neutres et des femmes, devaient être l'objet de restrictions spéciales et ne sauraient se voir accorder les distinctions dues à leur rang et l'autorisation de se mêler aux autres prisonniers de guerre. — Comp. n° 1122¹ (1).

1395¹⁶. — Les principes qui gouvernent la liberté sur parole des officiers ne diffèrent pas dans la guerre maritime de ceux applicables dans la guerre sur terre (nos 1131 et s.). — Pendant la guerre de 1914, à plusieurs reprises des officiers allemands laissés libres sur parole aux Etats-Unis ne regagnèrent pas les navires, internés dans un port américain, dont ils faisaient partie (V. n° 1488).

(1) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, p. 222.

SECTION II. — Droits et obligations envers les sujets de l'ennemi (1)

1395¹⁷. — PERSONNEL ET PASSAGERS DES NAVIRES. — Un bâtiment de commerce ennemi est capturé. Quelle sera vis-à-vis du belligérant capteur la situation du personnel et des passagers du navire ?

1395¹⁸. — A. — PERSONNEL DU NAVIRE. — Pendant longtemps et jusqu'à une époque récente, la pratique internationale a été que peuvent être capturés et retenus les hommes et les officiers du navire de commerce ennemi saisi, pourvu qu'ils soient de nationalité ennemie. Ils sont considérés, traités comme des prisonniers de guerre. On peut les internier dans des villes déterminées. — En 1755, l'Angleterre fit enlever les navires français qui se livraient à la pêche de la morue, privant ainsi la France de douze mille matelots, qui, de retour en France, auraient été incorporés dans la marine de l'Etat et auraient immédiatement repris la mer (2). — Et, plus de cent ans après, en 1870, le gouvernement français interna dans diverses villes de France des capitaines de navires de commerce allemands et leurs équipages faits prisonniers. — Une pareille pratique était autorisée par les règlements de prises de nombreux Etats. Les anciennes ordonnances françaises de 1400, art. 4, de 1543, art. 20, de 1584, art. 33, enjoignaient de « ramener tous les prisonniers avec la prise », et celles du 7 novembre 1703, du 11 mars 1705, du 4 octobre 1760 comme l'arrêté du 2 prairial an XI contenaient aussi diverses dispositions relatives aux équipages faits prisonniers ; les Instructions publiées par la France au début des guerres de 1854, de 1859 et de 1870 soumettaient de même au traitement des prisonniers de guerre les individus trouvés à bord d'un bâtiment marchand, à l'exception des femmes, des enfants et de toutes les personnes étrangères au métier des armes ou à la marine. De leur côté, le règlement prussien du 20 juin 1864, article 18, et le règlement danois du 16 février 1864, article 19, considéraient l'équipage comme prisonnier de guerre si la prise était confirmée par le tribunal. Enfin, d'après le Code naval des Etats-Unis de 1900, abrogé en 1904, art. 11, le personnel d'un navire de commerce pouvait être tenu à la discrétion du capteur à titre de prisonnier de guerre. — La doctrine était également dans le sens de la pratique. V. notamment Orotolan, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. II, pp. 35 et s. — Hautefeuille, *Questions de droit maritime international*, pp. 180 et s. — En 1862, lord Palmerston, combattant à la Chambre des communes la proposition Horsfall (séances des 11 et 17 mars), disait : La France a, en ce moment, 15,000 à 20,000 marins occupés

(1) V. Graham Bower, *The nation in arms*, Société Grotius, t. IV, p. 71.

(2) Dans cette circonstance, l'Angleterre viola le droit international, car elle captura les navires français avant toute déclaration de guerre.

à la pêche de la morue : en cas de guerre, est-il *contestable* qu'il serait plus avantageux pour l'Angleterre de s'emparer de ces hommes destinés évidemment au service de la flotte ennemie, que de les laisser tranquillement rentrer dans leur pays et prendre les armes ?

Mais dans l'équipage d'un navire de commerce ennemi il peut y avoir aussi des neutres : en France, une partie seulement des membres de l'équipage doit être française ; en Angleterre, un bâtiment de commerce peut n'avoir dans son équipage que des étrangers ; il peut même, sans cesser d'être anglais, être commandé par un officier étranger. Certains règlements, comme les Instructions françaises de 1854, 1859 et 1870, ne se préoccupaient pas de distinguer entre les sujets neutres et les sujets ennemis. D'autres, au contraire, comme les règlements prussien et danois de 1864, art. 18 et 19, admettaient que les sujets des nations neutres devaient être simplement remis aux consuls de leurs États respectifs, qui veillaient à leur rapatriement. Il paraît plus logique de traiter de la même manière tous les membres de l'équipage, qu'ils soient neutres ou ennemis ; les neutres qui se mêlent aux affaires de nationaux ennemis ne doivent-ils pas suivre le même sort que ces derniers ? On n'admet pas de prime à la neutralité.

1895¹⁹. — A l'appui de la solution qui déclare prisonnier de guerre le personnel des navires de commerce on faisait valoir l'argumentation suivante : La retenue des officiers et des matelots, à titre de prisonniers, est un des moyens les plus efficaces d'affaiblir la puissance de l'ennemi, et ne s'écarte pas au fond des pratiques usitées dans la guerre terrestre. Sur terre, le belligérant, qui envahit et occupe le territoire ennemi, ne fait pas prisonniers les hommes valides, tant qu'ils sont tranquilles, pour ne pas s'imposer la tâche et le souci de garder, de faire transporter cette population en un autre lieu, de l'y nourrir et d'employer à sa garde une partie de ses propres soldats ; mais il empêche ces hommes valides de rejoindre l'armée de son adversaire, dont ils augmenteraient les forces : nul ne lui conteste ce droit. Dans une guerre maritime, chacun des belligérants ne doit-il pas jouir d'un droit semblable ? Chacun d'eux ne se doit-il pas à lui-même de s'opposer à l'accroissement des forces de son adversaire ? La pratique internationale a donc raison, quand elle autorise le belligérant capteur à retenir les officiers et les matelots de l'équipage du navire capturé. Ces marins, laissés libres, seraient immédiatement utilisés par l'ennemi sur ses navires de guerre. C'est dans la marine commerciale qu'en tous pays (avec des règles diverses) se recrute la marine militaire, et ce recrutement ne peut avoir lieu ailleurs. Un matelot n'est pas un homme ordinaire. On ne devient marin qu'après un long apprentissage. Tout marin de la flotte commerciale, vu sa spécialité et son éducation particulière, est apte à être immédiatement incorporé dans la marine militaire et à être transformé en combattant. En tous pays, le nombre des marins est forcément limité. En retenant l'équipage du navire

de commerce ennemi capturé en mer, le belligérant capteur *affaiblit* nécessairement les forces militaires de son adversaire.

1395⁵⁰. — Ce ne fut qu'en 1870, lors de la guerre entre la France et la Prusse, qu'un mouvement se dessina en faveur d'un droit moins rigoureux (1). — Le 4 octobre 1870, en réponse à la capture et à l'internement des capitaines de la marine marchande de l'Allemagne du Nord, M. de Bismarck, au nom du gouvernement prussien, adressa à la France une note de protestation énergique. — Et, à la suite de cette note, un échange de dépêches se produisit entre les deux gouvernements. — Le 28 octobre 1870, M. de Chaudordy, pour justifier ce traitement de prisonnier de guerre infligé aux marins allemands, invoqua les coutumes établies par les usages constants de toutes les puissances maritimes. Mais il ajouta : « Les principes que le gouvernement prussien met en avant et voudrait faire prévaloir seraient peut-être plus en rapport que les anciennes coutumes avec l'état actuel de la civilisation, et il est possible que la marche des idées amène un jour les puissances à conclure des conventions ayant pour objet de tempérer les maux de la guerre : la France sera alors la première à s'associer à un pareil accord ». Le 16 novembre 1870, M. de Bismarck répliqua que l'emprisonnement de capitaines et d'équipages de navires de commerce capturés était en opposition avec les principes auxquels on aurait pu croire que la France aurait adhéré par avance... et il termina sa dépêche par une menace : « Je dois donc réserver à mon gouvernement de procéder aux représailles qui s'offrent à nous, si le gouvernement de la Défense nationale devait continuer à mettre en pratique les principes posés par lui ». De fait, le gouvernement allemand fit bientôt, par représailles, arrêter et conduire en Allemagne, à titre d'otages, quarante citoyens paisibles, personnes notables de Gray, Vesoul et Dijon. — M. de Bismarck, dans cette discussion diplomatique, avait allégué en outre que les équipages ne pourraient servir qu'à l'armement de corsaires et que, l'Allemagne et la France ayant toutes deux renoncé à la course par la déclaration de 1856, l'emprisonnement de ces équipages n'était plus justifié. C'était une erreur ; il oubliait que la *marine marchande d'une nation, abstraction faite de la course, est capable d'être transformée en instrument de guerre ; que, par exemple, l'équipage peut être incorporé dans la marine de guerre* (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 128, note 9).

1395⁵¹. — La thèse de l'Allemagne, suivant laquelle les équipages, même ennemis, des navires de commerce ne doivent pas être faits prisonniers de guerre, pouvait s'appuyer sur des arguments très sérieux. Sur terre on n'emprisonne pas les individus pacifiques de

(1) Cependant, Napoléon I^{er}, dans son décret de Berlin du 18 décembre 1806, relatif au blocus continental, a prétendu que l'Angleterre violait le droit des gens de tous les peuples civilisés en faisant prisonniers de guerre les équipages des vaisseaux de commerce et des navires marchands. — V. aussi Mémoires de Napoléon, t. III, chap. 6, § 1, p. 301.

nationalité ennemie par crainte que leurs aptitudes militaires permettent à un moment donné leur utilisation dans l'armée ; pourquoi les traiterait-on différemment sur mer ? S'il était permis de faire prisonniers de guerre non pas seulement ceux qui font partie des forces militaires de l'ennemi, mais encore tous ceux qui, dans un moment ou dans un autre, peuvent en faire partie, il serait vrai de dire qu'on a le droit de faire prisonniers tous les hommes en état de porter les armes. Les marins laissés au commerce, surtout s'ils sont éloignés de leur patrie, ne continueront-ils pas d'ailleurs leur métier et ne se trouveront-ils pas ainsi indisponibles pour la marine militaire de leur pays ? Les particuliers qui ne prennent pas part à la guerre doivent en définitive être considérés comme étrangers aux hostilités engagées entre les deux Etats auxquels ils appartiennent.

L'influence du mouvement ainsi suscité par l'Allemagne se fit, au surplus, bientôt sentir dans la doctrine. Un certain nombre d'auteurs, après 1870, soutinrent que le personnel paisible des navires de commerce ennemis devait être respecté. — C'est l'opinion que défendirent, notamment, avec plus ou moins de précision : en Allemagne, Perels (*op. cit.*, p. 222), Gessner (*Le droit des neutres sur mer*, 2^e édit., p. 436) et Geffcken (sur Heffter, *op. cit.*, § 126, p. 289, note 9) ; en Italie, Fiore (*Le droit international codifié*, p. 732) ; en France, Barboux (*Jurisprudence du Conseil des prises*, 1872, p. 34), Despagnet (*op. cit.*, 4^e édit., n^o 644) ; Piédelièvre (*op. cit.*, t. II, n^o 1106) et Pradier-Fodéré (*op. cit.*, t. VIII, n^o 3186, p. 665). Le règlement international des prises maritimes adopté par l'Institut de droit international en 1882-1887 (§§ 52 et s.) tendit aussi vers ce système (1). — Néanmoins, même après 1870, beaucoup d'auteurs sont demeurés fidèles à l'ancienne doctrine (V Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 346 ; Hall, *op. cit.*, p. 426 ; Oppenheim, *op. cit.*, t. II, n^{os} 201 et 249 ; Westlake, R. D. I., t. VII, pp. 258 et 678, et *International law. War*, p. 130).

La pratique elle-même évolua dans le sens de la solution libérale. — Lors de la guerre hispano-américaine de 1898, les Américains, qui capturèrent dès les premiers jours un grand nombre de navires marchands espagnols, s'ils en amenèrent le personnel dans les ports américains, rendirent généralement la liberté aux hommes de l'équipage au lieu de les interner, retenant seulement les officiers comme témoins pour le jugement de la prise (2). — Dans la guerre russo-japonaise de 1904-1905, les deux belligérants suivirent chacun une conduite différente : la Russie détint comme prisonniers de guerre les équipages des navires de commerce capturés ou coulés ; le Japon remit en liberté les équipages des navires de commerce russes, en ne conservant comme prisonniers de guerre que ceux des matelots ayant autrefois servi dans la marine militaire (3).

(1) V. Tableau général de l'Institut de droit international, 1893, pp. 206-207.

(2) V. Le Fur, R. D. I. P., t. V, p. 791.

(3) V. Rey, R. D. I. P., t. XVI, p. 511.

1395⁶². — La seconde conférence de la Paix de la Haye a mis un terme à l'évolution, en adoptant, le 18 octobre 1907, une convention XI sur certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime, dont le chapitre III a traité au régime des équipages des navires de commerce ennemis capturés par un belligérant. — La convention s'occupe d'abord de la situation des membres *neutres* de l'équipage : « Lorsqu'un navire de commerce ennemi est capturé par un belligérant, les hommes de son équipage, nationaux d'un Etat neutre, ne sont pas faits prisonniers de guerre. Il en est de même du capitaine et des officiers, également nationaux d'un Etat neutre, s'ils promettent formellement par écrit de ne pas servir sur un navire ennemi pendant la durée de la guerre » (art. 5). Ainsi, la règle est un peu différente pour les matelots et pour les officiers (1). — Quand il s'agit des membres *ennemis* de l'équipage, il n'est fait au contraire aucune distinction entre les officiers et les matelots : « Le capitaine, les officiers et les membres de l'équipage, nationaux de l'Etat ennemi, ne sont pas faits prisonniers de guerre, à condition qu'ils s'engagent, sous la foi d'une promesse formelle écrite, à ne prendre, pendant la durée des hostilités, aucun service ayant rapport avec les opérations de la guerre » (art. 6) : ces dernières expressions indiquent que les membres de l'équipage, laissés libres, pourraient encore commander un navire de commerce ou servir à son bord. — La convention prend des mesures pour rendre possible l'exécution de la promesse qu'a faite ainsi l'équipage : « Les noms des individus laissés libres dans les conditions visées à l'article 5, alinéa 2 et à l'article 6 sont notifiés par le belligérant capteur à l'autre belligérant. Il est interdit à ce dernier d'employer sciemment lesdits individus », déclare l'article 7. — Mais les dispositions des articles précédents ne s'appliquent pas aux navires qui prennent part aux hostilités (art. 8) : les membres de l'équipage sont alors traités en prisonniers de guerre. — Les principes adoptés par la conférence de la Paix de 1907 constituent en définitive un adoucissement de la pratique suivie jusqu'alors.

1395⁶³. — Le Manuel d'Oxford, 1913, art. 56 et suiv., s'est inspiré, en les complétant, des règles de la convention de la Haye de 1907 relatives aux *équipages*. — Il a disposé en ces termes : « Art. 56 : Lorsqu'un navire ennemi public ou privé est saisi par un belligérant, les hommes de son équipage, nationaux d'un Etat neutre, ne sont pas faits prisonniers de guerre. Il en est de même du capitaine et des officiers, également nationaux d'un Etat neutre, s'ils promettent formellement par écrit de ne prendre, pendant la durée des hostilités, aucun service ayant rapport avec les opérations de la guerre. Le capitaine,

(1) La disposition de l'article 5 relative aux officiers ne pourrait trouver son application en France où on exige que tous les officiers soient français. Au contraire, en Angleterre, des navires britanniques peuvent être commandés par des capitaines étrangers.

les officiers et les membres de l'équipage, nationaux de l'Etat ennemi, ne sont pas faits prisonniers de guerre, à condition qu'ils s'engagent, sous la foi d'une promesse formelle écrite, à ne prendre, pendant la durée des hostilités, aucun service ayant rapport avec les opérations de la guerre. — Art. 57 : Les noms des individus laissés libres sous la condition de la promesse prévue par l'article précédent sont notifiés par le belligérant capteur à l'autre belligérant. Il est interdit à ce dernier d'employer sciemment lesdits individus. — Art. 58 : Toute personne faisant partie de l'équipage d'un navire public ou privé ennemi est, sauf preuve contraire, présumée de nationalité ennemie. — Art. 59 : Ne peuvent être retenus comme tels les membres du personnel d'un navire ennemi qui, à raison de son caractère particulier, est lui-même exempt de saisie. — Art. 60 : Lorsqu'un navire public ou un navire privé a directement ou indirectement pris part aux hostilités, l'ennemi peut retenir comme prisonniers de guerre tous les membres du personnel du navire, sans préjudice des pénalités qui peuvent être encourues d'autre part. — Art. 61 : Les membres du personnel d'un navire public ou d'un navire privé, qui se rendent personnellement coupables d'un acte hostile envers l'ennemi, peuvent être retenus par lui comme prisonniers de guerre, sans préjudice des pénalités qui peuvent être encourues d'autre part ».

1895⁵¹. — Les Instructions françaises des prises du 19 décembre 1912 et du 30 janvier 1916 ont reproduit (art. 135 et s.) les dispositions de la convention XI de la Haye. — Les règles de prises italiennes du 25 mars 1917 consacrent aussi ces dispositions en ce qui concerne le personnel *neutre* des navires ennemis (art. 91), mais, pour le personnel *ennemi*, elles disposent qu'on doit considérer comme prisonnier de guerre « le personnel des navires de commerce ennemis apte à prêter des services utiles pour l'armée ou pour la flotte » (art. 90). — L'ordonnance des prises allemande du 30 septembre 1909-3 août 1914 a, au contraire, adopté dans toutes leurs parties, pour le personnel ennemi aussi bien que pour le personnel neutre des navires capturés, les prescriptions de la convention de la Haye (art. 100). — On retrouve les règles de la Haye dans le règlement chinois du 30 octobre 1917 (art. 28). — De même dans les Instructions des Etats-Unis de 1917 (art. 98 et s.).

1895⁵². — Oubliant sa protestation de 1870 et son ordonnance de 1909-1914, le gouvernement allemand a, pendant la guerre mondiale de 1914-1919, infligé le traitement le plus cruel au personnel des navires de commerce ennemis. Ce fut non seulement la liberté de ce personnel, mais son existence, qui, durant cette guerre, fut, du fait de l'Allemagne, mise en péril ; et il en alla ainsi pour tout navire de commerce, rencontré ou seulement aperçu, en dehors même de sa saisie. Ce résultat s'explique par la façon toute particulière dont en 1914 l'Allemagne comprit la guerre maritime : ses bâtiments de guerre ne pouvant guère sortir de ses ports, à cause de la maîtrise maritime

qui appartenait à ses adversaires, elle recourut, pour faire la guerre navale, à l'emploi de sous-marins. Or ceux-ci, par leur structure même, se prêtaient mal à des opérations de surface et ne pouvaient que difficilement procéder à des visites : l'amirauté allemande ordonna donc aux commandants des sous-marins de torpiller sans avertissement et sans avoir égard aux vies humaines. Dans les cas où exceptionnellement (1) les sous-marins opérèrent une visite avant de détruire leurs prises, ils imaginèrent, vu la place restreinte dont ils disposaient, et qui rendait malaisée la prise à leur bord du personnel capturé, de laisser aux équipages des navires qu'ils voulaient couler le temps de prendre place dans des canots de sauvetage ; mais ce procédé ne pouvait guère assurer le sauvetage des vies humaines : la plupart du temps, les canots, soulevés par les flots, furent engloutis. Il arriva d'ailleurs fréquemment que les Allemands canonnèrent les canots mêmes. Au surplus, l'usage se répandit de plus en plus chez eux de torpiller à vue, sans avertissement préalable, afin « de ne pas laisser de trace », suivant l'abominable expression du comte von Luxbourg, ministre d'Allemagne auprès d'une République de l'Amérique du Sud, de sorte que le navire de commerce se trouvait frappé et sombrait sans avoir aperçu son agresseur. — Cette conduite de l'Allemagne suscita de vives protestations de la part des Etats neutres. Ceux-ci étaient spécialement intéressés à la voir cesser, car la guerre sous-marine s'attaquait aux navires neutres aussi bien qu'aux navires ennemis, et sur ces derniers il y avait souvent des neutres parmi les hommes de l'équipage ou les passagers. Le 13 mai 1915, le gouvernement des Etats-Unis, dans une note adressée à l'Allemagne, lui rappela, en disant sa volonté qu'elle soit observée, « la règle que la vie des non-combattants, qu'ils soient de nationalité neutre ou qu'ils appartiennent à l'une des nations en guerre, ne peut légalement ni équitablement être mise en péril par la capture ou la destruction d'un navire marchand non armé » ; « les sous-marins », ajouta-t-il, ne sauraient être employés contre un navire marchand comme le fait l'Allemagne sans une violation inévitable des principes sacrés de justice et d'humanité » (2). — Une note de l'Allemagne aux Pays-Bas du 30 mars 1917 émit la prétention de faire prisonniers les matelots de nationalité neutre faisant partie de l'équipage d'un navire de commerce ennemi armé. Le gouvernement allemand y annonça, de plus, qu'il réservait toute sa liberté de décision sur le point de savoir s'il ne traiterait pas à l'avenir en prisonniers de guerre les marins neutres des équipages de bateaux marchands ennemis même non armés. Le gouver-

(1) On peut citer le cas du *Lee Leonaw*, coulé le 26 juillet 1915 sur les côtes d'Ecosse, dont l'équipage fut, après visite, pris à bord par le sous-marin et placé dans des chaloupes que celui-ci remorqua pendant quelque temps.

(2) V. Perrinjaquet, *La guerre commerciale sous-marine*, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 122 et s. — Paul Fauchille, *La guerre sous-marine allemande*, R. D. I. P., t. XXV, p. 75.

nement de la Haye protesta le 13 juillet contre de pareilles solutions (Livre orange, déc. 1916-avr. 1918, pp. 67-68).

1395⁵⁶. — Quelle est exactement la portée du principe de la libération de l'équipage d'un navire ennemi, posé à la fois par la convention de la Haye et par le Manuel de l'Institut de droit international ? — La convention de la Haye ne prévoit textuellement l'application de ce principe qu'aux « navires de commerce » : Le règlement, dit M. Fromageot, dans son rapport à la Conférence de la Haye (1), a seulement pour but de protéger « les équipages des navires qui poursuivent pacifiquement une entreprise de commerce ». L'Institut parle au contraire des navires « privés » et des navires « publics ». Il semble donc que, d'après la convention de la Haye, l'équipage d'un navire appartenant à l'Etat ou affrété par lui, qui fait un service pacifique de police ou de douane, ne devrait pas bénéficier de la libération ; que, tout au plus, on pourrait admettre qu'il en bénéficiera si ce service est un service commercial, car la convention XI vise les « bâtiments de commerce » d'une manière générale. L'Institut étend au contraire sans aucun doute, dans les deux cas, la règle de la libération aux navires de l'Etat.

1395⁵⁷. — Mais, dans l'une ou l'autre hypothèse, l'équipage de *tout* bâtiment de commerce ou de *tout* bâtiment public doit-il profiter de la règle nouvelle ? L'article 8 de la convention de la Haye a envisagé le cas d'un navire de commerce « qui a pris part aux hostilités » ; et il décide que, dans ce cas, son équipage sera fait prisonnier de guerre. C'est à la Cour des prises qu'il appartiendra de décider s'il y a ou non participation aux hostilités. Il y aura bien certainement participation aux hostilités si un navire ennemi accomplit des actes qui, s'il était neutre, constitueraient des actes d'assistance hostile. Il en sera de même du navire qui résiste à la visite. L'article 99 de l'ordonnance allemande de 1909-1914 dit à cet égard : « Si un navire est capturé dans les conditions indiquées à l'article 166 (résistance armée) ou à l'article 55^d (participation à des opérations de guerre), les personnes à bord de ce navire, non incorporées dans les forces armées, qui ont pris part aux opérations de guerre ou ont fait une résistance armée sont traitées selon les usages de la guerre. Les autres individus appartenant à l'équipage sont faits prisonniers de guerre ». L'équipage pourrait-il encore être fait prisonnier lorsque le navire fait un transport de contrebande de guerre ou viole un blocus ? Le navire qui agit de la sorte semble bien fournir une assistance hostile à l'ennemi : l'Institut l'a jugé ainsi (2) ; mais la conférence de la Haye ne paraît pas, d'après les discussions qui eurent lieu dans son sein (3), avoir eu à ce sujet une opinion très nette : on peut soutenir qu'elle a vu

(1) Actes et documents, t. III, p. 1028.

(2) V. rapport de M. Paul Fauchille, Annuaire, t. XXVI, p. 300.

(3) Actes et documents, t. III, pp. 976 et s.

dans la violation d'un blocus et dans le transport de la contrebande, au moins quand il n'a pas lieu au profit de la flotte ennemie, qu'une aventure commerciale illégale ne devant pas entraîner la réduction en captivité du personnel du bâtiment (Comp. en ce sens l'ordonnance allemande de 1909-1914, art. 101). Quelle sera la situation de l'équipage d'un navire public qui, appartenant à l'Etat ou affrété par lui, mais sans commandant, équipage ou flamme militaire, se livre à un service militaire ? L'Institut, on le sait (nos 1273⁵ et 1395¹⁷), ne considère pas un semblable navire comme assimilé à un navire de guerre faisant partie de la force armée belligérante, mais il faudra, au point de vue du sort de son équipage, le regarder comme participant aux hostilités ; la convention XI de la Haye, en ne prévoyant pas dans ses termes les navires publics, a laissé en dehors de son application le navire en question et par suite, pour elle aussi, son équipage devra être traité comme prisonnier de guerre. — Le personnel d'un navire qui participe illégalement aux hostilités pourra, de plus, dans certains cas, d'après la gravité des actes commis, être frappé de certaines peines. Il s'agit par exemple d'un navire de commerce qui se livre à l'attaque d'un bâtiment de guerre : on se trouve alors en présence de citoyens inoffensifs qui, par un acte contraire au droit, dépouillent la qualité qui leur assurait une certaine immunité. Ici encore le Manuel de l'Institut s'est montré plus précis que la convention de la Haye. A la différence de celle-ci, il a en effet spécialement prévu la possibilité de pénalités pour le personnel du navire ; il a, de plus, ce que n'a pas fait davantage la convention, envisagé, à côté du cas où le navire lui-même a pris part aux hostilités, celui où ce sont les membres du personnel du navire qui se sont rendus personnellement coupables d'un acte hostile envers l'ennemi (1). Il ne faudrait pas toutefois inférer du silence de la convention à ce double égard qu'elle n'a pas voulu permettre au capteur de punir les hommes de l'équipage : si elle a agi de la sorte, c'est sans doute qu'elle a pensé que la question touchait plus au droit interne qu'au droit international.

On a indiqué (no 1395²³) la situation de l'équipage d'un bâtiment de commerce armé pour sa propre défense qui a employé la force pour se défendre contre l'attaque d'un navire ennemi. — Comp. no 1395⁵⁵.

1395⁵⁸. — Les distinctions que la XI^e convention de la Haye a faites, suivant leur nationalité et leur qualité, entre les membres du personnel des navires de commerce capturés reposent sur des motifs très sérieux (2). Les solutions auxquelles elles ont conduit ont été

(1) V. à ce sujet le rapport de M. Paul Fauchille, Annuaire, t. XXVI, pp. 294 et s.

(2) « Il a paru, a dit M. Fromageot dans son rapport à la conférence de la Haye (Actes et documents, t. I, p. 268), qu'il y aurait une rigueur souvent inefficace à exiger des matelots une promesse dont ils comprendraient mal la portée et

toutefois, de la part des auteurs, l'objet de plusieurs critiques. Certains les ont trouvées trop rigoureuses : « On peut, dit M. de Bustamente (1), critiquer la prohibition faite aux officiers neutres de prendre à nouveau service pendant les hostilités sur les navires marchands de la nation ennemie. Il y a là une manifestation de l'hostilité qui entoure le commerce maritime en temps de guerre et des causes injustifiées qui amenèrent l'abandon des projets relatifs à l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sur mer. Par cette prohibition on n'atteint point l'Etat ennemi dans ses propres ressources, mais les moyens d'existence de ses habitants ». D'autres, au contraire, les ont estimées trop douces : « Si, remarque M. Dupuis (2), elle permet de garder prisonniers les équipages de navires qui se livraient à des opérations susceptibles d'être qualifiées d'hostiles, la convention ne permet pas de garder prisonniers les équipages de navires ennemis qui n'ont ni prêté assistance aux forces militaires, ni tenté de forcer un blocus, ni transporté de la contrebande de guerre. Le belligérant capteur n'a pas le droit de refuser une libération qui pourra permettre aux libérés de rendre de nouveaux services à son adversaire. Les hommes d'équipage de nationalité neutre auront la faculté de s'embarquer sur les vaisseaux marchands de l'ennemi. Les hommes d'équipage et les officiers de nationalité ennemie auront la même faculté. Cette faculté peut être préjudiciable au belligérant capteur ; la convention le reconnaît, lorsqu'elle interdit aux officiers de nationalité neutre d'en user. Les hommes d'équipage de nationalité neutre seront libres de s'engager même sur des navires marchands « qui prennent part aux hostilités ». Quant aux hommes d'équipage de nationalité ennemie, les termes de la convention peuvent être interprétés comme limitant l'interdiction à la prise du service « dans la marine militaire ou dans l'armée de terre »... Ainsi le belligérant capteur qui pourrait retenir les hommes d'équipage de navires marchands

dont l'exécution pourrait être parfois très difficile à contrôler. De là, la distinction conacrée par l'article 1^{er} en ce qui concerne les équipages neutres : les matelots sont libres purement et simplement, le capitaine et les officiers ne sont libres que s'ils promettent formellement par écrit de ne pas servir sur un navire ennemi pendant la durée de la guerre ». — M. Brown Scott (*The Hague Peace conferences of 1899 and 1907*, 1909, p. 619) a expliqué comme suit la différence de situation des matelots et des capitaine et officiers neutres : « L'équipage doit forcément prendre du service partout où il trouve à en prendre. Le capitaine et les officiers sont considérés comme plus intelligents et par suite en état de choisir leurs occupations ». Au sujet de la distinction faite entre les équipages neutres et les équipages ennemis, M. Scott déclare : « Un neutre, même employé sur un navire marchand ennemi, n'est un ennemi que par occasion (*by construction*) et il ne sera pas toujours traité comme un ennemi, tandis que l'ennemi est exposé en tout temps à devoir prendre du service et l'expérience faite par lui sur un navire de commerce peut être fort utile sur un navire de guerre ».

(1) De Bustamente, *La seconde conférence de la Paix*, trad. Scelle, 1909, p. 382.

(2) Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres*, 1911, nos 40 et 41, pp. 90 et s.

« ayant pris part aux hostilités » est astreint à relâcher les autres sans avoir l'assurance qu'ils ne serviront pas, à l'avenir, sur des navires marchands prenant part aux hostilités... L'obligation de relâcher peut être considérée comme imprudente... Il semble qu'il eut été plus sage de ne pas faire renoncer d'avance les Etats à toute liberté d'appréciation ».

1395⁵⁹. — B. — PASSAGERS, CORRESPONDANTS DE JOURNAUX, ETC.
 — D'après la coutume des nations, les individus qui n'appartiennent point à l'équipage d'un navire marchand, comme les passagers, ne doivent pas être traités en prisonniers de guerre, à moins qu'ils ne fassent partie de l'armée ou de la flotte de l'ennemi : auquel cas, le capteur est en droit de les retenir prisonniers et de les interner. C'est ce qui résultait, notamment, des Instructions françaises de 1854, art. 20, et de 1870, art. 19. — La convention XI de la Haye de 1907 ne s'est pas occupée de la condition des passagers. Le Manuel d'Oxford, 1913, lui a par contre consacré un certain nombre d'articles. Les articles 62 et 63 de ce Manuel sont ainsi conçus : « Art. 62 : Les individus qui suivent une force navale sans en faire partie, tels que les fournisseurs, correspondants de journaux, etc., lorsqu'ils tombent au pouvoir de l'ennemi, et lorsque celui-ci juge utile de les retenir, ne peuvent être détenus qu'aussi longtemps que les nécessités militaires l'exigent. Ils ont droit au traitement des prisonniers de guerre. — Art. 63 : Les passagers qui, sans faire partie de l'équipage, se trouvent à bord d'un navire ennemi ne peuvent être retenus comme prisonniers de guerre par l'ennemi, à moins qu'ils ne se soient rendus coupables d'un acte hostile. Tout passager incorporé dans la force armée de l'ennemi peut être fait prisonnier de guerre, même si le navire n'est pas susceptible de saisie ». — La situation des correspondants de journaux s'est trouvée nettement précisée par ces dispositions : ils doivent en règle générale être laissés libres ; ils ne peuvent être faits prisonniers de guerre ; mais le belligérant peut, si les nécessités militaires l'exigent, les retenir, et, s'il les retient, ils auront droit au traitement des prisonniers de guerre ; un pareil traitement ne doit toutefois être attribué aux correspondants de journaux que s'ils sont embarqués sur une force navale ; s'ils sont simplement à bord d'un navire public ou d'un navire privé, ils seront laissés libres comme les autres passagers du navire : on ne saurait les traiter plus sévèrement que les membres de l'équipage du bâtiment sur lequel ils se trouvent. — En déclarant que les passagers ne peuvent être retenus *comme prisonniers de guerre* par l'ennemi, à moins qu'ils ne se soient rendus coupables d'un acte hostile, l'Institut a entendu indiquer qu'un belligérant peut, en dehors du traitement de prisonniers de guerre, soumettre à des pénalités les passagers qui se seraient rendus coupables d'un acte hostile. — En parlant des passagers « incorporés dans la force armée de l'ennemi », le Manuel a voulu viser non pas « les individus qui, à raison de leur âge, sont d'après les lois de leur pays

susceptibles d'être enrôlés, mais seulement ceux qui se trouvent en fait enrôlés dans les cadres de l'armée » (1).

En ce qui concerne le régime des passagers trouvés à bord des navires capturés, les Instructions françaises du 19 décembre 1912 et du 30 janvier 1916, ont disposé ainsi qu'il suit dans leur article 143 : « Les passagers sont libres et peuvent débarquer dans le premier port où le bâtiment aborde ». — « Toutefois, dit l'article 144 des Instructions de 1912, les hommes de 18 à 50 ans nationaux de l'Etat ennemi (et qui ne sont ni des passagers militaires, ni des passagers civils déjà enrôlés, et des membres du personnel religieux, médical et hospitalier) seront traités comme il est dit pour le capitaine, les officiers et les membres de l'équipage nationaux de l'Etat ennemi (c'est-à-dire ne seront pas faits prisonniers de guerre, à la condition qu'ils s'engagent, sous la foi d'une promesse formelle écrite, à ne prendre pendant la durée des hostilités aucun service ayant rapport avec les opérations de la guerre) ». Cet article 144 a été remplacé, dans les Instructions de 1916, par la disposition suivante : « Les individus se rendant en pays ennemi, appelés à servir dans la force armée de l'ennemi, seront faits prisonniers de guerre ». — D'après l'article 103 de l'ordonnance de prises allemande du 30 septembre 1909-3 août 1914, « les passagers se trouvant à bord des navires capturés ne doivent pas être privés de leur liberté, et doivent être mis en liberté aussitôt que possible, à moins qu'ils ne soient requis comme témoins » et, d'après l'article 104^c, « les droits des passagers à bord d'un navire capturé ne doivent être restreints que dans des cas urgents, par exemple à cause d'un acte contraire à la neutralité ». Aux termes de l'article 53 de la même ordonnance, « tout individu incorporé dans les forces armées de l'ennemi, trouvé à bord d'un navire de commerce, peut être fait prisonnier de guerre, quand même il n'y aurait pas lieu de capturer le navire lui-même », mais « des réservistes, recrues et volontaires en route pour leur lieu de concentration ne doivent pas, suivant l'article 49, être considérés comme des personnes incorporées dans les forces armées de l'ennemi » ; « les individus qui, sans être incorporés dans les forces armées de l'ennemi, apportent pendant le voyage une assistance directe aux opérations de l'ennemi ne peuvent, ajoute l'article 54, être arrêtés comme prisonniers que si le navire est capturé en même temps ». L'annexe à cette ordonnance, du 22 juin-3 août 1914, relative aux navires de commerce armés, dit dans son 2^o : « Si un navire de commerce armé oppose une résistance armée aux mesures autorisées par le droit de prise, une pareille résistance doit être réprimée par tous moyens effectifs. Le gouvernement ennemi encourt la responsabilité de tous dommages causés au navire, à la cargaison et aux passagers. L'équipage doit être traité comme prisonnier de guerre. Les passagers doivent être laissés libres, à moins qu'il n'apparaisse qu'ils ont pris

(1) V. le rapport de M. Paul Fauchille, *Annuaire*, t. XXVI, pp. 301 et s.

part à la résistance. Dans ce dernier cas, il peut être procédé contre eux suivant la loi martiale extraordinaire ». — Les Règles de prises italiennes du 25 mars 1917 ont prévu dans les termes suivants la situation des passagers : « Art. 90, *in fine*. Ceux qui suivent une armée sans en faire partie, munis d'une légitimation de l'autorité militaire de l'Etat dont ils accompagnent l'armée, seront traités comme prisonniers de guerre, s'il n'est pas jugé opportun de les laisser en liberté. — Art. 92. Sauf les dispositions de l'article 90, tous les passagers doivent être laissés en liberté et débarqués à la première occasion favorable. Cependant n'importe quelle personne se trouvant à bord pourra être retenue, tant que sa présence sera estimée nécessaire pour les vérifications auxquelles la capture du navire peut donner lieu ». — Aux termes de l'article 57, « quiconque appartient aux forces armées de l'ennemi ou est destiné à en faire partie, et est trouvé à bord d'un navire de commerce, pourra être fait prisonnier de guerre, quand même il n'y aurait pas de motifs de capturer le navire ». — D'après l'article 29 des règles chinoises du 30 octobre 1917, « à l'exception des prisonniers de guerre et de ceux qui doivent être retenus comme témoins, tous passagers à bord doivent avoir la permission de descendre à terre au port le plus proche ». Mais, suivant l'article 44, « les personnes de contrebande doivent être considérées comme prisonniers de guerre » ; et, dit l'article 9, on doit considérer comme personnes de contrebande les personnes qui sont au service militaire de pays ennemis ». — Aux termes de l'article 96 des Instructions des Etats-Unis du 8 février 1917, « des passagers à bord de navires capturés qui sont actuellement incorporés dans les forces militaires de l'ennemi peuvent être faits prisonniers de guerre ».

La guerre sous-marine dont l'Allemagne a fait un grand usage pendant la lutte mondiale de 1914-1919 a en réalité privé les passagers des droits que les lois internationales leur assurent : dans cette guerre, en effet, ces passagers doivent couler avec leur bateau et, s'ils peuvent s'enfuir sur des chaloupes du bord, ils seront exposés aux coups de mer ou à la canonnade des sous-marins.

1395⁶⁰. — PERSONNEL RELIGIEUX, MÉDICAL ET HOSPITALIER. — Une situation spéciale, on l'a vu (n^{os} 1395²⁹ et s.), est faite au personnel religieux, médical et hospitalier des bâtiments hôpitaux privés. Ce personnel est inviolable, à moins qu'il ne se livre à des actes de guerre. — Manuel d'Oxford, 1913, art. 64.

1395⁶¹. — RÉQUISITION DES NATIONAUX DE L'ÉTAT ENNEMI. GUIDES, PILOTES ET OTAGES. — Le belligérant n'a pas le droit de forcer les ennemis qui tombent en son pouvoir, et d'une manière générale les nationaux de la partie adverse, spécialement les bateaux de pêche côtière, à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre leur pays, même dans le cas où ils auraient été à son service avant le commencement de la guerre, ainsi que de les contraindre

à donner des renseignements sur leur propre Etat, ses forces, sa position militaire ou ses moyens de défense. Il ne pourra, spécialement, les obliger à lui servir de guides ou de pilotes. Il pourra toutefois punir ceux qui, sciemment et volontairement se seront offerts pour l'induire en erreur. — Il n'est pas permis de forcer les nationaux d'un belligérant à prêter serment à la puissance ennemie. — Il est interdit de prendre des otages. — Manuel d'Oxford, 1913, art. 69.

1395⁶⁹. — De même que sur terre les Allemands, dans la guerre de 1914, se servirent souvent de citoyens inoffensifs comme de boucliers pour se protéger contre les attaques de l'ennemi, de même sur mer ils employèrent parfois des navires de commerce ennemis, même des navires de commerce neutres, pour se garantir de leurs adversaires, ou pour mieux les attaquer. Ainsi, le 13 juillet 1915, un sous-marin allemand obligea le bateau américain *Normandy* à se tenir devant lui, afin d'échapper à la vue du navire russe *Lao* qui s'approchait à ce moment, et qu'il put ainsi torpiller.

CHAPITRE VII

DROITS ET DEVOIRS DU BELLIGÉRANT EN TERRITOIRE OCCUPÉ

1395⁶³. — Peut-on parler d'une occupation du territoire maritime ? Si cette occupation est possible, à quelles règles est-elle soumise et quels sont ses effets ?

L'occupation du territoire maritime suppose l'occupation du territoire continental. Comme le lieu où se passent les hostilités est ce qui détermine la nature de la guerre, c'est l'objet de l'occupation qui en établit le caractère. Une occupation sera terrestre lorsqu'elle portera sur un territoire continental, alors même qu'elle serait opérée par un débarquement des troupes navales ; elle sera au contraire maritime quand elle aura pour théâtre les eaux de l'ennemi, c'est-à-dire ses golfes, ses baies, ses rades, ses ports, ses eaux territoriales. L'occupation suppose un certain état de fixité. Elle implique qu'un belligérant est parvenu à s'emparer du territoire de son adversaire et à s'y établir dans des conditions telles qu'il peut y faire sentir en fait son autorité : tant que la lutte continue dans un pays, il ne saurait être parlé de son occupation ; celle-ci se conçoit seulement quand un des adversaires a fini par s'imposer à l'autre. C'est en ce sens qu'il faut dire qu'un territoire maritime ne peut être censé occupé que si le territoire continental l'est lui-même. Aussi longtemps qu'un belligérant ne s'est pas rendu maître des côtes du pays adverse et que les hostilités se poursuivent sur celles-ci, les flottes des belligérants qui se trouvent dans les eaux qui les longent ne les occupent pas véritablement puisqu'à tout instant les batteries des côtes pourront les en expulser : il y a dans ce cas invasion et non occupation du territoire maritime. Une occupation maritime est susceptible de se réaliser de diverses manières. On peut d'abord supposer qu'un Etat soumette à son pouvoir les côtes de son adversaire par le moyen de troupes venues de l'intérieur : sa flotte, assurée qu'aucune attaque ne la troublera du côté de la terre, arrive alors du large et s'établit le long des côtes de l'ennemi, dans ses eaux territoriales, dans une de ses baies ou dans un de ses ports. L'occupation maritime peut encore se concevoir à la suite d'un débarquement des forces navales : la flotte d'un belligérant attaque une partie des côtes de son adversaire et elle y débarque des troupes qui s'en emparent ; elle jette l'ancre en face de ces côtes et s'y fixe. Dans l'un et l'autre cas, il y aura réellement une occupation maritime. Est-ce à dire que l'occupation maritime d'un Etat ne puisse jamais avoir lieu que si des troupes existent sur le territoire terrestre ? Il serait exagéré de le prétendre. Pour qu'il y ait occupation maritime, il faut sans doute qu'il y ait une occupation terrestre ; mais celle-ci peut très bien se concevoir sans

la présence de troupes à terre : si la flotte, par le feu de ses navires, tient sous la domination les côtes de l'ennemi, au point qu'elle peut y exercer en fait son autorité, on doit considérer ces côtes comme occupées, et dès lors le territoire maritime se trouve lui-même occupé et non pas seulement envahi. C'est ainsi, par exemple, qu'en devrait voir une occupation maritime dans le fait qu'autour d'un îlot stationneraient des navires de guerre qui y auraient seuls autorité.

1395⁶¹. — Quels doivent être les effets de l'occupation maritime ? Ils ne sont pas sensiblement différents de ceux produits par l'occupation terrestre, puisque l'occupation, qu'elle s'applique à la mer ou à la terre, dérive toujours de la même idée qu'elle est pour un belligérant une façon d'exercer en fait son autorité sur le territoire de l'ennemi. L'occupation maritime, étant un accessoire de l'occupation terrestre, ne saurait être régie que par les mêmes règles (1).

Dans un port, une rade ou les eaux territoriales d'un Etat, occupés par son adversaire, il peut se trouver un certain nombre de navires, privés ou publics, de cet Etat, avec lesquels l'occupant aura nécessairement des rapports. Quels seront les pouvoirs de l'occupant vis-à-vis de ces navires ? Quels seront les droits et les obligations des navires et de leurs équipages vis-à-vis de l'occupant ? Celui-ci pourra traiter les navires et les équipages de l'ennemi comme il aurait le droit de le faire en dehors du territoire occupé ; mais, par le fait de l'occupation, il aura sur eux des pouvoirs particuliers. Des navires qui sans l'occupation eussent joui vis-à-vis de lui d'une liberté plus ou moins entière seront alors soumis à son autorité : il en réglera l'entrée, la sortie ou le séjour et percevra d'eux des impôts, des péages, des contributions. Le belligérant occupant pourra, s'ils y consentent, laisser les fonctionnaires et les employés de l'Etat occupé continuer leurs fonctions : ils seront désormais sous ses ordres. Cela se conçoit dans l'occupation maritime aussi bien que dans l'occupation terrestre : il y a, en effet, dans le territoire maritime, des navires de police, de douane, de balisage, etc., qui ont pour équipage des agents de l'Etat. Mais l'occupant ne saurait réclamer un serment des fonctionnaires et des employés : il serait trop blessant pour eux de devoir prêter à l'ennemi un serment de fidélité ; la prestation de ce serment est en définitive superflue : la répression que l'occupant est en droit d'exercer en cas de désobéissance est une garantie suffisante que les fonctions seront convenablement remplies. Il peut exister des tribunaux militaires à bord des navires de la flotte occupante. Ces tribunaux auront à connaître des infractions et des actes de rébellion que commettent ceux qui se trouvent dans les eaux occupées : ils jugeront d'après les lois de la flotte d'occupation les crimes et délits militaires ou attentatoires à la sûreté des troupes, par quelque personne qu'ils

(1) V. Rapports de M. Paul Fauchille à l'Institut de droit international, Annuaire de l'Institut, t. XXV, pp. 372 et s., et t. XXVI, pp. 328 et s.

aient été perpétrés ; ils jugeront de même les infractions de droit commun commises par ou contre des individus appartenant à la force armée occupante. Aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne pourra être édictée contre les populations, à raison de faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables. Ceux qui, dans les eaux d'un Etat belligérant occupées par l'ennemi, se soulèvent en masse contre celui-ci, notamment en armant leurs navires pour le combattre, n'ont pas droit au traitement des prisonniers de guerre ; ils seront déférés aux tribunaux militaires de l'occupant et punis en vertu de la loi martiale (1).

1395⁶⁶. — Ce sont ces idées dont s'est inspiré le Manuel d'Oxford, 1913, en déclarant ce qui suit dans son article 88 : « L'occupation d'un territoire maritime, c'est-à-dire des golfes, baies, rades, ports et eaux territoriales, n'existe que dans les cas où il y a en même temps occupation du territoire continental, soit par une force navale, soit par une force militaire. L'occupation est, en ce cas, soumise aux lois et usages de la guerre terrestre ».

(1) V. Rapports précités.

CHAPITRE VIII

CONVENTIONS ENTRE BELLIGÉRANTS

1395⁶⁶. — Le commandant de toute force navale belligérante peut conclure des conventions de nature purement militaire concernant les forces sous ses ordres. Il ne peut, sans autorisation de son gouvernement, conclure aucune convention ayant un caractère politique, telle qu'un armistice général. — V. Manuel d'Oxford, 1913, art. 89.

Toutes conventions entre belligérants doivent tenir compte des règles de l'honneur militaire et, une fois fixées, doivent être scrupuleusement observées par les deux parties. — V. Manuel d'Oxford, 1913, art. 90.

Les principes admis en matière de conventions entre belligérants dans la guerre sur terre (nos 1237 et suiv.) sont applicables aux conventions entre belligérants dans la guerre navale.

Les rapports entre les belligérants ont lieu dans la guerre maritime comme dans la guerre terrestre, au moyen de *parlementaires*. Ce sont les *navires de cartel* (n° 1323¹) qui sont affectés aux communications respectives des ennemis. — Manuel d'Oxford, 1913, art. 65.

1395⁶⁷. — *Sauf-conduits et licences*. — Des sauf-conduits et licences peuvent être accordés dans la guerre maritime comme dans la guerre terrestre (n° 1246). Mais, dans l'un et l'autre cas, ils doivent être interprétés restrictivement. Ainsi il a été décidé que le sauf-conduit délivré par un belligérant à un navire ennemi pour se rendre d'un port déterminé à un autre port expressément désigné ne peut constituer au profit de ce navire une garantie valable que pour les voyages en vue desquels il a été donné (décret français du 27 février 1919, aff. *Korana* et autres). Lorsque, le 14 août 1917, la Chine déclara la guerre à l'Autriche-Hongrie, son ministre des affaires étrangères pria les représentants de ses alliés (France, Japon, Etats-Unis et Grande-Bretagne) à Pékin de faire obtenir au ministre et aux consuls autrichiens regagnant leur pays des sauf-conduits de leurs gouvernements respectifs pour que les flottilles se trouvant sur la route à parcourir par ce ministre et ces consuls ne les inquiètent pas sur le navire neutre qui les transportait (1).

1395⁶⁸. — *Capitulation*. — Après avoir conclu une capitulation, le commandant ne peut endommager ni détruire les navires, objets ou approvisionnements en sa possession qu'il doit livrer, à moins que le droit d'agir ainsi ne lui ait été expressément réservé dans la capitulation. — V. Manuel d'Oxford, 1913, art. 91.

(1) V. Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne*, p. 270.

1395⁶⁹. — *Armistice*. — Sur mer aussi bien que sur terre (n^{os} 1249 et s.), l'armistice peut être général ou partiel. Un armistice peut contenir tout à la fois des clauses terrestres et navales : ce fut le cas des armistices qui en 1918 suspendirent les hostilités de la grande guerre (1). Les règles relatives à la durée, à la notification, à la violation de l'armistice ne diffèrent pas dans la guerre maritime de celles qui s'imposent dans la guerre terrestre. — Manuel d'Oxford, 1913, art. 93 et s.

1395⁷⁰. — Le caractère et les effets de l'armistice sont aussi les mêmes dans les deux cas. L'armistice suspend les opérations de guerre, mais il n'est pas la paix ; il doit donc en principe laisser les choses dans l'état où elles étaient au moment de sa conclusion. Toutefois, à raison de la nature différente des hostilités qu'il s'agit de suspendre, des questions se posent nécessairement sur mer qui ne se présentent pas sur terre. — Indiquons-en quelques-unes.

Les blocus établis au moment d'un armistice ne sont pas levés, à moins d'une stipulation spéciale dans la convention. — V. Manuel d'Oxford, 1913, art. 92. — Il convient de signaler à ce sujet une disposition de l'armistice de Traktir fait en 1856 lors de la guerre de Crimée (V. ci-dessus n^{os} 1249 et 1253, note 1), qui paraît contraire au principe du maintien du *statu quo*. Cet acte ne se contentait pas de dire que les blocus établis par les belligérants ne seraient pas levés par l'armistice, il disait encore que l'armistice resterait sans effet sur les blocus à établir ; il s'ensuivait que, malgré l'armistice, des flottes pouvaient se préparer à de nouveaux blocus. Une pareille disposition faisait allusion à la pensée qu'avaient alors l'Angleterre et la France de porter la guerre du côté de la Baltique, dès le printemps, si la paix ne devait pas être rétablie ; or, pour cela, il fallait que ces puissances pussent faire leurs préparatifs sans retard, que leurs vaisseaux pussent profiter du premier dégel pour partir vers la mer Baltique (2). — Les armistices conclus par les puissances alliées et associées le 3 novembre 1918 avec l'Autriche-Hongrie et le 11 no-

(1) Ainsi qu'on l'a remarqué (n^o 1251), les armistices de 1918 ont été surtout des capitulations. Ce furent aussi, en dehors de quelques éléments d'armistice qu'ils contiennent, de véritables préliminaires de paix. Il convient, dans le sens de cette double idée, de signaler, au sujet de l'armistice du 11 novembre 1918 avec l'Allemagne, une note très intéressante du gouvernement des Pays-Bas, jointe à une lettre du 19 avril 1919, écrite par le ministre des affaires étrangères néerlandais au chargé d'affaires de France (Livre orange néerlandais, juin 1919). Cette note aboutit à la conclusion qu'à part les quelques éléments d'armistice qu'elle renferme, la convention du 11 novembre 1918 a plutôt le caractère d'une capitulation et de préliminaires de paix ; en effet, cette convention est « *sui generis* », « elle institue une sorte de liquidation méthodique de l'état de guerre et en même temps elle prépare la paix, en réservant unilatéralement en faveur des associés quelques droits de guerre, tout en ne comptant pas sur une reprise des hostilités : c'est ainsi que doivent l'entendre les neutres ».

(2) V. le texte de la convention d'armistice, dans de Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. VII, p. 56.

vembre 1918 avec l'Allemagne ont expressément stipulé le maintien des blocus dans les conditions actuelles. — Les blocus établis au moment de l'armistice n'étant pas levés, la place bloquée ou la flotte enfermée a-t-elle droit, en l'absence d'une stipulation spéciale de la convention d'armistice, à un ravitaillement proportionnel à la durée de l'armistice ? La question a été soulevée en 1913 devant l'Institut de droit international : M. Pillet demanda qu'un article du Manuel des lois de la guerre maritime autorisât le ravitaillement ; M. Renault se prononça pour le non ravitaillement à cause des difficultés qui, avec la solution contraire, ne manqueraient pas de se produire sur les modes, l'importance, etc., du ravitaillement ; l'Institut repoussa l'article proposé par M. Pillet. Dans la guerre de 1914-1919 on pouvait, en un certain sens, à cause des mesures économiques prises par les Alliés, considérer l'Allemagne comme bloquée ; l'article 26 de l'armistice du 11 novembre 1918 a disposé : « Les Alliés et les Etats-Unis envisagent le ravitaillement de l'Allemagne pendant l'armistice dans la mesure reconnue nécessaire ».

Le droit de visite peut-il continuer à être exercé durant un armistice ? L'Institut de droit international a admis l'affirmative dans le Manuel d'Oxford de 1913, estimant que l'exercice du droit de visite n'est pas en réalité un acte d'hostilité, mais qu'il en est seulement le préliminaire (art. 92). Cette opinion, que partagent un certain nombre d'auteurs (V. Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 415; Perels, *op. cit.*, p. 315), est toutefois repoussée par d'autres qui considèrent que l'armistice fait disparaître le but de la visite (V. Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 85).

Mais le droit de capture doit-il cesser ? La question est délicate, et on conçoit à son sujet divers systèmes : 1^o Certains pensent que le droit de capture peut avoir lieu pendant l'armistice ; car, il y aurait modification du *statu quo* si un belligérant devait laisser des navires porter à son adversaire des objets de contrebande qui accroîtraient ses forces ; ils décident toutefois que le belligérant, qui doit pouvoir empêcher ces objets de parvenir à l'ennemi, ne saurait s'en attribuer la propriété et de la sorte accroître ses propres forces : si la capture, acte provisoire et conservatoire, est permise, il faut défendre aux cours de prises de prononcer des confiscations. L'ordonnance des prises allemande de 1909-1914 déclare, art. 1^{er}, que « le droit de prise n'est suspendu pendant un armistice que lorsque la suspension en a été stipulée expressément ». 2^o D'autres soutiennent que la saisie, constituant vraiment un acte d'hostilité, doit être interdit durant l'armistice. C'est ce que déclare l'article 6 des Règles de prises italiennes de 1917. 3^o Enfin un troisième système, qui a été consacré par le Manuel d'Oxford, 1913, décide que le droit de capture cesse hormis les cas où ce droit existerait à l'égard des navires neutres. De là, ces conséquences : a) On ne pourra, durant l'armistice, exercer le droit de saisie sur les navires ennemis qui ont seulement à leur bord des marchandises innocentes et ne se sont rendus coupables d'aucun acte hostile ;

b) On pourra saisir, pendant l'armistice, les navires ennemis qui seraient porteurs d'objets de contrebande de guerre ou qui auraient commis un acte d'assistance hostile. — L'armistice du 11 novembre 1918 avec l'Allemagne a admis que les navires de commerce allemands trouvés en mer restent sujets à capture (art. 26). Celui du 3 novembre 1918 avec l'Autriche-Hongrie pose le même principe, mais il réserve les exceptions qui seraient admises par une commission à désigner par les Alliés et les Etats-Unis (art. V des clauses navales). Il a été spécialement jugé, le 10 octobre 1919, par le conseil des prises français (affaires *Elba, Italia, Berger I* et *Mercur*) que des navires et des cargaisons allemands sont de bonne prise comme navires et cargaisons ennemis, même si la capture en a été faite postérieurement à l'armistice du 11 novembre 1918 signé par l'Allemagne, alors que cet armistice, tout en prévoyant la cessation des hostilités sur mer, a expressément maintenu dans une de ses stipulations le droit de capturer les navires allemands trouvés en mer sans aucune condition de provenance, destination ou lieu de saisie. — Comme les armistices de 1918, l'armistice de Portsmouth du 1^{er} septembre 1905 entre le Japon et la Russie avait décidé que « les prises maritimes ne sont pas interrompues par l'armistice ». — L'armistice du 30 mars 1895 entre la Chine et le Japon (art. 1 et 4), tout en suspendant toutes hostilités de l'armée de mer, avait déclaré que « le transport par mer des troupes, des munitions de guerre et de toutes contrebandes de guerre pourrait être l'objet d'une prise suivant les lois usuelles de la guerre ». De même, d'après la convention d'armistice du 4 juin 1897 entre la Grèce et la Turquie, la navigation était libre pour les deux parties en pleine mer, mais le gouvernement ottoman s'engageait à ne pas renforcer ses armées d'opération par la voie de la mer en introduisant soit des munitions ou engins de guerre, soit des troupes. — L'armistice de Versailles du 28 janvier 1871 entre la France et l'Allemagne ordonnait la restitution des captures qui seraient faites après sa conclusion et avant sa notification (art. 1^{er}) (1).

La solution qui paraît la plus raisonnable est celle qui interdit l'exercice du droit de capture au cours d'un armistice. L'armistice a en effet pour objet d'interrompre les hostilités, or il est difficile d'admettre que le droit de prise ne soit pas un acte d'hostilité.

L'armistice, s'il suspend les actes d'hostilité, n'équivaut pas à la

(1) Sur la question de savoir si l'armistice doit faire cesser le droit de prise, il y a généralement des clauses dans les conventions d'armistice. — V. Ariga, *La guerre sino-japonaise*, p. 253 ; Politis, *R. D. I. P.*, t. V, p. 134. — Le Code naval des Etats-Unis de 1900, art. 53, abrogé en 1904, a déclaré que « sauf stipulations contraires les actes hostiles accomplis après réception de l'avis officiel de la conclusion du traité de paix ou d'un armistice sont nuls et non avenus ». — L'Institut de droit international, dans son règlement sur les prises maritimes de 1883-1887, a admis (§ 5), contrairement à ce qu'il a décidé dans son Manuel d'Oxford de 1913 (art. 92), que « le droit de prise cesse durant l'armistice ».

disparition de la guerre : il s'en suit que les faits auxquels s'oppose l'existence de la guerre ne sauraient avoir lieu pendant un armistice. C'est ainsi qu'un transfert de navires marchands ennemis sous un pavillon neutre ne peut pas être régulièrement effectué après la signature de l'armistice qu'ont signé les belligérants, car le transfert n'est pas en principe possible après l'ouverture des hostilités qui constituent l'état de guerre (n° 1388). Telle est la solution qu'a consacrée, en termes explicites, lors de la guerre mondiale de 1914, l'article 33 de la convention d'armistice du 11 novembre 1918 entre les puissances alliées et associées et l'Allemagne : « Aucun transfert de navires marchands allemands de toute espèce, sous un pavillon neutre quelconque, ne pourra avoir lieu après la signature de l'armistice ». Cette solution s'impose tout spécialement si on admet que le droit de capture des bâtiments ennemis ne cesse pas avec l'armistice.

Dans le cas où elles admettent l'accès des vaisseaux de guerre des belligérants à certains points du littoral ennemi, les clauses d'un armistice naval doivent fixer les conditions de cet accès et les rapports de ces vaisseaux, soit avec les autorités locales, soit avec les populations. — Manuel d'Oxford, 1913, art. 96. — Spécialement, l'armistice du 3 novembre 1918 avec l'Autriche-Hongrie a stipulé (protocole annexe, VIII, clauses navales) que « les autorités austro-hongroises doivent garantir la sûreté des navires transportant le personnel destiné à prendre possession de Pola, des îles et autres lieux prévus » et que « le gouvernement austro-hongrois donnera les dispositions nécessaires pour que les navires des nations associées se dirigeant sur Pola trouvent à 14 milles de la place les pilotes capables d'indiquer la route la plus sûre ».

Dans leurs chapitres consacrés aux « clauses navales », les armistices de novembre 1918 avec l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne prévoient encore la restitution, sans réciprocité, de tous les prisonniers de guerre des marines de guerre et de commerce des puissances alliées et associées au pouvoir des Austro-Hongrois et des Allemands ; la livraison aux Alliés et aux Etats-Unis des sous-marins ainsi que le désarmement et l'internement des navires de guerre de surface ; le droit pour les Alliés et les Etats-Unis de draguer les champs de mines et de détruire les barrages ; l'occupation de certaines fortifications de mer ; la restitution, sans réciprocité, de tous les navires de commerce appartenant aux puissances alliées ou associées et la libération de tous les navires de commerce neutres saisis ; l'interdiction de toute destruction des navires ou du matériel avant évaluation, livraison ou restitution, etc. — On trouve également certains articles relatifs aux hostilités navales dans les armistices du 29 septembre 1918 avec la Bulgarie et du 30 octobre 1918 avec la Turquie.

1395⁷¹. — *Suspension d'armes*. — La suspension d'armes doit, comme l'armistice, fixer avec précision le point de départ de l'arrêt des hostilités et le moment où doit cesser son effet. S'il n'y a pas de

délai fixé pour la reprise des hostilités, le belligérant qui se propose de continuer la lutte doit en prévenir l'ennemi en temps utile. La rupture d'une suspension d'armes par l'un des belligérants ou par des particuliers isolés entraîne les mêmes conséquences que la violation d'un armistice. — V. Manuel d'Oxford, 1913, art. 99.

CHAPITRE IX

PRISES MARITIMES (1)

1396. — La partie du droit de la guerre maritime qui régit la matière des prises a ses sources dans les conventions internationales et dans les lois, ordonnances, règlements, instructions émanés des divers Etats

(1) V. D'Abreu, *Traité des prises maritimes*, 1802. — Bluntschli, *Droit de butin en général et spécialement du droit de prise maritime*, R. D. I., t. IX, p. 508 et t. X, p. 60. — De Boeck, *De la propriété privée ennemie, etc.*, 1882, 2^e part., ch. I, n^{os} 209 à 238 ; ch. II, n^{os} 329 à 379. — Bogianghino, *La preda bellica terrestre e marittima*. — Bulmerincq, *Le droit des prises maritimes* : 1^o *Le droit existant*, R. D. I., t. X, pp. 185-268, 384-444, 595-655 ; 2^o *Théorie du droit des prises*, R. D. I., t. XI, pp. 152-215, 321-358 ; 3^o *Les droits nationaux et un projet de règlement international des prises maritimes*, R. D. I., pp. 561-650 ; t. XII, pp. 187-205 ; t. XIII, pp. 447-515 ; t. XIV, pp. 114-190. — Chalot, *Répercussions économiques du droit de capture*, 1912. — F. de Cussy, *Causes célèbres du droit maritime des nations*, 1856. — Decane, *Effect of war upon the trade and property of neutrals and maritime capture and prize*, 1852. — Delalande, *Des prises maritimes*, 1875. — Dupuis, *Le droit de la guerre maritime, d'après les doctrines anglaises contemporaines*, 1899 ; *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres*, 1911. — François, *Sous-marin et droit des gens* (en néerlandais), 1919. — Galiano, *Droit de visite, blocus, contrebande de guerre, prises maritimes (point de vue espagnol)*, J. I. P., t. XXV, p. 515. — Grotius, *De jure prædæ commentarius*, 1604-1605, édit. Hamaker, 1868. — Hamman, *Der Streit um das Seebeuterecht*, 1907. — Hirschmann, *Das internationale Prisenrecht*, 1912. — Holland, *A manual of naval prize law*, 1888. — Horne (Hatwel), *Statute law and regulations of Admiralty relative to ships of war, privateers recaptures and prize moneys*, 1803. — Huberich, *Das Englische Prisenrecht in seiner neuesten Gestalt*, 1915. — Huberich et King, *The Prize Code of the german Empire as in force July 1916*, 1915. — Jacobsen, *Danische Prisenrecht*, 1808 ; *Beitrag zu dem Prisenrecht der Engländer in Ruck sicht auf dem Tractat von 1801*, 1808. — Jacot, *La saisie des navires neutres dans la guerre maritime*, 1912. — Jouffroy, *Le droit des gens maritime universel*. — Katchenowski, *Prize law*, 1867. — Lebeau, *Nouveau Code des prises*. — Loreburn, *Capture at Sea*, 1913. — Lushington, *A manual of naval prize law*, 1866. — Marsden, *Early Prize Jurisdiction and Prize Law in England*, *The English Historical Review*, 1909, 1910 et 1911. — Marstrand-Mechlenburg, *Das Japanische Prisenrecht in seiner Anwendung im japanische russischen Kriege*, 1908. — C. de Martens, *Causes célèbres du droit des gens*. — G.-F. de Martens, *Essai concernant les armateurs, les prises et les reprises*, 1795. — Merlin, *Répertoire*, V^o *Prise maritime*. — Morse, *Droit de visite, blocus, contrebande de guerre, prises maritimes (point de vue américain)*, J. I. P., t. XXV, pp. 285 et 1006. — Mozo, *Droit de visite, course, prises maritimes (point de vue espagnol)*, J. I. P., t. XXV, p. 652. — Nagaoka, *De la neutralité, des prises maritimes, etc., selon les lois japonaises*, J. I. P., t. XXXI, p. 285 et R. D. I., 2^e série, t. VI, p. 461. — Niemeyer, *Prinzipien des Seekriegsrechts*, 1909 ; *Seekriegerecht nach d. Londoner Deklaration v. 26 februar 1909*, 1910 ; *Urkundenbuch zum Seekriegsrecht*, 3 vol., 1913. — Olivi, *Considerazioni sulle prede marittime*. — Ortolan, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, 1864, t. II. — Owen, *Droit de visite, contrebande de guerre, blocus, prises maritimes (point de vue anglais)*, J. I. P., t. XXV, p. 493. —

maritimes, depuis la déclaration de Paris du 16 avril 1856 (1). — Ces Etats peuvent être rangés en trois groupes : un groupe législatif est formé par les prescriptions autrichiennes, danoises et prussiennes ; un autre par les prescriptions françaises, italiennes et espagnoles ; un troisième groupe par celles de l'Angleterre et de l'Amérique (2). L'Asie a aussi à ce point de vue donné sa part au droit international.

Indiquons quelques actes récents publiés par les principaux Etats en matière de prises maritimes.

Les Etats-Unis d'Amérique ont édicté en 1900 un Code naval, mais celui-ci a été abrogé en 1904 ; pendant la guerre de 1914-1919, ils ont, le 8 février 1917, sous forme d'Instructions à leur marine, pronulgué un véritable code de la guerre maritime (3). — La Russie a un règlement des prises du 27 mars 1895 (4) ; elle avait déjà publié des règles de

Paternostro, Delle prede, delle reprede e dei giudizi relativi, 1879. — Peillon, *La propriété privée ennemie et le droit de prise maritime*, 1909. — Perrinjaquet, *La guerre commerciale sous-marine*, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 117 et 394, et t. XXIV, pp. 137 et 365. — Perels, *Manuel de droit maritime international*, 1884, 2^e part., sect. V et VI, §§ 53 à 60. — Perez y Oliva, *Presas maritimas*, 1887. — Pierantoni, *Rapport sur les prises maritimes d'après l'école et la législation italiennes*, R. D. I., t. VII, pp. 619 et s. — Pistoye et Duverdy, *Traité des prises maritimes*, 1859. — Pognon, *Du principe du droit de prise dans la guerre maritime et des restrictions qu'il comporte*, 1912. — Pohl, *Deutsche Prisengerichtbarkeit, ihre Reform durch das Haager Abkommen vom 18 oktober 1907*, 1911. — Raynaud, *Du principe du droit de prise dans la guerre maritime*, 1900. — Rettich, *Prisenrecht und Flussschiffahrt*. — Röpcke, *Seebeuterecht*, 1904 ; *Le droit des prises maritimes* (extr. du t. II, Rostocker Rechtswissenschaftliche Studien). — Schramm, *Das Prisenrecht in seiner neuesten Gestalt*, 1913. — Lord Stowell, *His Life and the development of English Prize Law*, 1916. — Tets, *Nationaliteit van Personen and Goddegen het Oorlogsregt*, 1870. — Tiverton, *The principles and practice of prize law*, 1914. — Valin, *Traité des prises*, 1758-1760. — Verzijl, *Le droit de prise à l'égard des neutres dans la guerre mondiale de 1914 jusqu'à nos jours* (en néerlandais), 1917. — Wehberg, *Das Beuterecht im Land-und Seekriege*, 1909, et traduction anglaise : *Capture in war on land and sea*, 1911 ; *Abkommen d. Haager Friedenskonferenz d. Londoner Seekriegsk, nebst Genfer konvention*, 1910. — Wollhème da Fonseca, *Der deutsche Seehandel und die französischen Prisengerichte*. — X., *The right of prize and neutral attitude toward admission of prizes*, A. J., 1916, p. 104. — V. encore les ouvrages indiqués aux précédents chapitres et ceux mentionnés dans les sections du chapitre IX.

(1) Comp. Mandelstam et Noldé, *Guerre maritime et neutralité ; relevé général des dispositions conventionnelles et législatives*, 1907. — L'étude des décisions rendues par les tribunaux de prises présente au point de vue du droit international un grand intérêt. — V. *infra*, n^o 1440, note, l'indication de différents recueils de décisions de prises.

(2) Rivier, *Programme d'un cours de droit des gens*, 1889, p. 177.

(3) Comp. A. J., 1920, p. 368. — V. le texte R. D. I. P., 2^e série, t. II, Documents.

(4) V. le texte de ce règlement R. D. I. P., t. IV, Documents, p. 6. — Le règlement contient un article 4, qu'il est intéressant de signaler ; il dit : « Le gouvernement impérial, tout en admettant l'application du principe de réciprocité aux dispositions du présent règlement limitatives du droit d'arrêter, de visiter, de saisir et de confisquer les bâtiments appartenant à un Etat ennemi ou neutre ou à ses ressortissants, se réserve le droit d'y déroger à l'égard de ceux de ces Etats de la part desquels on ne peut en espérer l'observation, et il réglera sa

prises en 1869. — Le 21 août 1894, lors de la guerre contre la Chine, le Japon a édicté un règlement détaillé sur le droit des prises (1) ; il a de même émis un règlement lors de sa guerre contre la Russie, le 7 mars 1901 : ce règlement reproduit dans ses grandes lignes celui de 1894 (2). — En Italie, le Ministère de la Marine a publié en 1908 des *Norme di diritto internazionale marittimo in tempo di guerra*. De nouvelles règles de prises ont été édictées par l'Italie le 25 mars 1917 (3). Dans le Code de la marine marchande de 1865-1877 il existait déjà des règles sur la matière des prises ; des instructions avaient été aussi publiées à ce sujet le 20 juin 1866. — En France, ont été rendues le 31 mars 1854, le 25 juillet 1870, le 19 décembre 1912, puis le 30 janvier 1916 (4), des Instructions sur l'application du droit international en cas de guerre maritime. — L'Allemagne a édicté les 30 septembre 1909-3 août 1914 une ordonnance sur les prises maritimes, complétée par une ordonnance annexe du 22 juin-3 août 1914 (5). Citons pour la procédure en matière de prises le *Prisengerichtsordnung* du 15 avril 1911, amendé le 3 août 1914 et le 26 mars 1915. La Prusse possédait un règlement des prises du 20 juin 1864. Une loi générale allemande fut ensuite rendue le 3 mai 1884. — Il faut signaler aussi les Acts britanniques de 1864, 1894 et 1914. — On trouve au Danemark une loi du 13 février et un règlement du 16 février 1864. — L'Autriche a rendu les 3 et 21 mars 1864, 13 mai et 9 juillet 1866 des ordonnances sur le droit des prises. — Pour l'Espagne il faut indiquer des ordonnances de 1748, de 1801, du 27 juillet 1867, un règlement de 1864 et des Instructions de 1898. — Le 30 octobre 1917, la Chine a publié un important règlement concernant les captures en mer (6).

L'Institut de droit international, après examen d'un rapport très développé de M. de Bulmerincq, a voté dans les sessions de Turin (1882), de Munich (1883) et d'Heidelberg (1887), un Règlement

manière d'agir en cette matière suivant les circonstances de chaque cas particulier ».

(1) V. le texte de ce règlement dans Takahashi, *Cases on international law during the chino-japanese war*, p. 178. V. aussi p. 11.

(2) V. spécialement sur les incidents touchant le droit de prise pendant la guerre sino-japonaise, Takahashi, *Cases on international law during the chino-japanese war*, 1899. — V. en ce qui concerne la guerre russo-japonaise, Mars-trand Mechlenburg, *Das japanische Prisenrecht in seiner Anwendung im japanisch-russischen Kriege*, 1908. — Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, 1908, pp. 337 et s., 527 et s. — V. *ibid.*, pp. 778 et s., le règlement de prises japonais. — Comp. Watanaba, *Das Prisenverfahren mit besonderer Berücksichtigung des japanischen Prisenrechts*, 1903.

(3) V. le texte de ces règles R. D. I. P., t. XXIV, Documents, p. 181. — Le 3 juin et le 15 juillet 1915, avaient été déjà publiées en Italie des Instructions aux commandants de navires pour l'exercice du droit de prise, R. D. I. P., t. XXIV, Documents, p. 117, et t. XXIII, Documents, p. 193.

(4) R. D. I. P., t. XXV, Documents, p. 60.

(5) R. D. I. P., t. XXV, Documents, pp. 1 et 19.

(6) V. R. D. I. P., 2^e série, t. I, p. 496.

international des prises maritimes, qui a été communiqué aux gouvernements des Etats maritimes d'Europe et d'Amérique (Annuaire de l'Institut, t. VI, VII et IX). — Le Manuel des lois de la guerre maritime dans les rapports entre belligérants, qu'il a voté à Oxford, en 1913, s'est également occupé des prises maritimes (Annuaire de l'Institut, t. XXVI).

1397. — Le droit de saisie maritime ne peut être exercé que par les forces publiques, ou par les autorités publiques de chaque belligérant, telles que les préfets maritimes, les commissaires à l'inscription maritime et les fonctionnaires de la douane (1).

Pour tous les Etats qui ont signé la déclaration de Paris du 16 avril 1856, ou qui y ont adhéré, le droit de capture maritime ne peut être exercé que par les vaisseaux de leur marine militaire. V. Règlement prussien du 20 juin 1864, § 1. — Ordonnances autrichiennes des 3 mars et 21 mars 1861, 13 mai et 19 juillet 1866. — Règlements russes de 1869 et de 1895. — Code naval des Etats-Unis de 1900. — Règlements japonais de 1894 et 1904. — Ordonnances allemandes de 1914. — Instructions françaises de 1912 et 1916. — Règles italiennes de 1917. — L'ordonnance-annexe allemande de 1914 interdit expressément aux navires de commerce armés le pouvoir d'exercer le droit d'arrêt, le droit de visite et le droit de capture, à peine d'être traités en pirates. L'article 4 des Règles italiennes de 1917 permet aux navires marchands de s'armer, de se défendre et d'aller au secours d'autres navires nationaux alliés ou assaillis, et, dans ce cas, « pendant l'attaque et la défense, les devoirs et les droits propres aux navires de guerre leur sont applicables ». — Quant aux Etats qui, comme les Etats-Unis, n'ont pas adhéré à la déclaration de 1856, le droit de capture peut être exercé par les corsaires auxquels ils auront délivré des lettres de marque (n° 1278). — V. Manuel d'Oxford, 1913, art. 2 et s. — V. aussi les règlements japonais et chinois de 1904 et de 1917.

Pendant la guerre de 1914-1919, l'Allemagne a fait procéder à la saisie d'un navire de pêche néerlandais, le *Königin Emma Sch. 417*, par un autre navire de pêche néerlandais le *Emma Ijn. 177*, que les Allemands avaient capturé et à bord duquel ils avaient mis un équipage de prise. Le gouvernement des Pays-Bas protesta, et le gouvernement allemand reconnut ses torts. — Une particularité de cet incident c'est que le navire saisi, à bord duquel un marin allemand, détaché de l'*Emma Ijn. 177*, avait été envoyé, entra par mégarde et échoua dans les eaux néerlandaises ; le représentant de la force armée allemande fut alors interné par le gouvernement des Pays-Bas (2).

(1) En temps de guerre, les employés de la douane britannique soumettent à un rigoureux examen les papiers des navires qui abordent dans les ports anglais et pratiquent souvent des saisies, sur lesquelles prononce la Cour d'amirauté.

(2) V. Van Eysinga, *Aperçu de faits internationaux juridiques (1917-1918)*, p. 24 ; Annuaire Grotius pour 1917, p. 151.

1397¹. — En dehors du droit de saisie qui appartient aux belligérants sur les navires ennemis qui en sont susceptibles, il convient de leur reconnaître certains droits dans la zone de leurs opérations même vis-à-vis des navires ennemis qui échappent à la saisie ou à la capture. C'est ce qu'a décidé en ces termes le Manuel d'Oxford, 1913, dans son article 50 : « Alors qu'il n'aurait pas le droit de les saisir ou de les capturer, un belligérant peut, même en haute mer, défendre aux navires de l'ennemi d'entrer dans la zone correspondant à la sphère d'action actuelle de ses opérations. Il peut aussi leur interdire dans cette zone certains actes susceptibles de nuire à son action, notamment certains actes de communication, comme par exemple la télégraphie sans fil. La simple infraction à ces interdictions entraînera le refoulement, même par la force, du navire hors de la zone interdite et le séquestre des appareils. Le navire, s'il est établi qu'il a communiqué avec l'ennemi pour lui fournir des renseignements sur la conduite des hostilités, pourra être considéré comme s'étant mis à son service et sera par suite passible de capture ainsi que ses appareils ». — Les Instructions françaises de 1912 (art. 119-121) et de 1916 (art. 119-121) contiennent à cet égard des stipulations analogues. — V. *supra*, n° 1395¹⁵.

SECTION I. — Lieu et époque de la saisie

1398. — LIEU DE LA SAISIE. — Le droit de saisie, comme toute opération se rattachant à la guerre, ne peut être exercé que dans la haute mer, dans les eaux territoriales des belligérants ; il ne peut l'être dans les eaux littorales des neutres, ni dans les parties de mer conventionnellement neutralisées (Règlement prussien, 20 juin 1864, § 9. — Règlement danois, 16 février 1864, § 8. — Ordonnance autrichienne, 3 mars 1864, § 3. — Instructions françaises du 25 juillet 1870, § 4, de 1912, art. 22, et de 1916, art. 21. — Règlements russes de 1869, §§ 20, 21, 27 et 28, et de 1895, art. 16. — Instructions italiennes du 20 juin 1866, art. 4, et du 25 mars 1917, art. 5. — Codes des Etats-Unis de 1900 et 1917, art. 2, 1 et 65. — Ordonnance allemande de 1914, art. 3. — Règlement de l'Institut, art. 8. — Manuel d'Oxford, 1913, art. 1. — Convention de la Haye du 18 octobre 1907 sur les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime. — V. aussi Règlements japonais et chinois de 1904 et de 1917, art. 2.

Nulle exception ne doit être admise. Bynkershoek et quelques publicistes du XVIII^e siècle pensaient qu'un navire de commerce ennemi peut être poursuivi et capturé par un des belligérants dans les eaux territoriales neutres, pourvu que la chasse ait commencé hors de ces eaux. — Les auteurs modernes, Esperson, Hautefeuille, Kluber, Ortolan, Wheaton, etc. rejettent cette exception, parce que, comme le

disait Albericus Gentilis, l'acte d'hostilité commis sur le territoire maritime neutre est attentatoire à la souveraineté de l'Etat neutre ; rien, pas même la chaleur de la poursuite, ne peut l'excuser (1). V. Ordonnance allemande de 1914, art. 3. — Règles italiennes, art. 5. — Règlement de l'Institut de droit international sur les prises, de 1887, art. 8, Annuaire de l'Institut, t. IX, p. 219. V. aussi Règlement de l'Institut sur le régime des navires dans les ports étrangers, de 1898, art. 43, Annuaire de l'Institut, t. XVII, p. 286.

La capture faite dans les eaux juridictionnelles d'un neutre est nulle. La cour des prises du capteur doit la déclarer telle, alors même que l'Etat neutre garderait le silence. Une capture semblable a été faite en violation des règles du droit international et ne doit pas être validée (Cassation, 23 ventôse an VII. — Conseil des prises, 27 fructidor an VIII. — Comp. Conseil des prises, 29 septembre 1915, aff. *Heina*).

Si, par hasard, la prise faite en violation du territoire maritime neutre était conduite dans un des ports de l'Etat dont la souveraineté a été violée, cet Etat, sans se prononcer sur les rapports entre capteur et capturé, ferait mettre en liberté le navire indûment capturé à son égard (2).

Un recours devant la Cour internationale des prises est, en ce cas, possible (art. 3, convention de la Haye du 18 octobre 1907, sur la Cour internationale des prises).

La règle qu'une saisie ne peut pas être opérée dans les eaux d'un neutre a été souvent méconnue par les belligérants. — En 1759, des navires français, et, en 1814, un bâtiment américain furent attaqués par des croiseurs britanniques dans les eaux du Portugal (V. n° 1485'). — Au cours de la grande guerre de 1914-1919 plusieurs faits de ce genre ont également été commis. Ainsi, le 14 mars 1915, le croiseur allemand *Dresden* fut détruit par une division navale anglaise dans les eaux chiliennes de Juan Fernandez (3) et, le 16 juillet 1917, des forces navales britanniques capturèrent quatre navires de commerce allemands dans les eaux territoriales néerlandaises (4). L'Allemagne s'est de même rendue coupable à diverses reprises de violations semblables : elle a, notamment, au mois d'août 1915, accompli contre des navires des actes d'hostilité dans les eaux du Danemark (5) ; elle procéda de même dès le début des hostilités à la capture d'un certain nombre de navires dans les eaux neutres de la Chine (6).

(1) Albericus Gentilis, *Advocatio Hispan.*, lib. I, cap. XIV.

(2) Hautefeuille, *Droits et devoirs*, tit. I, ch. I, sect. 2. — Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, p. 300. — Gessner, *Droit des neutres*, p. 379. — Calvo, *op. cit.*, t. II, § 2363.

(3) Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, 1915, pp. 245 et s. — Mathieu, *The neutrality of Chile during the european war*, A. J., 1920, p. 336.

(4) Livre orange néerlandais, déc. 1916-avr. 1918, pp. 53 et s.

(5) V. Hall, *op. cit.*, édit. Higgins, p. 663.

(6) V. Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne*, 1920, pp. 31 et s.

1399. — EPOQUE DE LA SAISIE. — *A quel moment commence le droit de prise ; théorie de l'indult ou du délai de faveur* (1). — Le droit de prise naît avec la guerre et s'éteint avec elle (Règl. Institut de 1887, art. 5). — L'usage de l'*embargo* est tombé en désuétude. — Pendant longtemps, les navires ennemis, qui se trouvaient dans les ports ou rades des belligérants au moment de l'ouverture de la guerre, ont été saisis et déclarés de bonne prise. — Mais ce procédé était incontestablement inique. Il était injuste de s'emparer, sans avertissement préalable, et le jour même de la déclaration de guerre, de navires de commerce et de cargaisons appartenant à des commerçants et armateurs paisibles, accomplissant leurs opérations sous la foi des rapports pacifiques. — L'Angleterre a fréquemment usé et de l'*embargo* et de la confiscation des navires pendant les siècles antérieurs et la première moitié du XIX^e siècle. — La Turquie, à la veille de sa guerre de 1912 contre les Etats balkaniques, a mis l'*embargo* dans les Dardanelles et le Bosphore sur des navires grecs portant des cargaisons à destination de ports d'Europe, et a fait défense de passer à ceux se trouvant dans la mer Noire. La Grèce a protesté et les ambassadeurs des puissances à Constantinople se sont élevés également contre la manière d'agir de la Turquie. Cet *embargo* a été une des causes de la déclaration de guerre de la Grèce à la Turquie. — L'Institut de droit international a en 1898 condamné l'*embargo* (V. R. D. I. P., t. V, pp. 847-857 ; Annuaire de l'Institut de droit international, t. XVII, pp. 273 et s.) (2).

Une nouvelle pratique a été suivie lors de la guerre de Crimée : elle est connue sous le nom d'*indult* ou de *délai de faveur*. — On en peut trouver l'origine dans l'article 19 du traité d'Utrecht du 11 avril 1713 qui stipulait que les navires ennemis se trouvant dans les ports et rades des belligérants au moment de la déclaration de guerre seront laissés en liberté et auront un délai de six mois à compter du jour de la rupture pour la vente, l'enlèvement ou le transport des marchandises à leur bord, et pour se retirer eux-mêmes. — En 1854, la France et la Grande-Bretagne accordèrent aux navires russes, stationnés dans leurs ports, un délai de six semaines pour se mettre en sûreté avec leurs cargaisons (Déclar. franç., 27 mars 1854. — Ordre en conseil du 29 mars 1854). — La Russie accorda de même un délai

(1) V. Garner, *Treatment of enemy merchant vessels in belligerent ports at the outbreak of war*, A. J., 1916, p. 238. — Ovtchinnicov, *De la prise maritime exercée par un belligérant sur les navires de commerce ennemis au début des hostilités*, J. I. P., t. XXXI, p. 330. — Stubbs, *The position of enemy merchantmen*. Société Grotius, t. I, p. 19. — Waultrin, *Du régime appliqué par l'Italie aux bâtiments de commerce ennemis réfugiés dans ses ports*, R. D. I. P., t. XXIV, p. 337. — Grafton Wilson, *Days of grace for merchant vessels of the enemy*, A. J., 1916, p. 112.

(2) L'*embargo* ne peut-il pas être pratiqué aussi sur les personnes ? La question a été soulevée pendant la guerre Sud-africaine de 1899-1900. V. Despagnet, R. D. I. P., t. VII, pp. 693-694. — (V. *supra*, n° 985).

de six semaines aux navires français et anglais, qui se trouvaient dans les ports russes, pour effectuer leur chargement, et mettre à la voile (n° 985). — La même pratique fut observée pendant la guerre d'Italie en 1859, et la guerre austro-prussienne de 1866. — Dans la guerre de 1870-1871, la France s'est conformée à ce précédent. Un délai de trente jours fut accordé aux navires de commerce allemands pour sortir des ports français (Instruct. du 25 juillet 1870 et du 18 août 1870). Quand le roi de Prusse révoqua, le 19 janvier 1871, l'ordonnance du 18 juillet 1870 qui exemptait de la capture les bâtiments de commerce français, il décida que cette révocation n'aurait d'effet qu'à compter du 10 février. — Des délais furent aussi respectivement accordés par la Russie et par la Porte Ottomane, lors de la guerre de 1877-1878. — Lors de la guerre gréco-turque de 1897, un iradé du Sultan a ordonné que les bateaux et voiliers grecs quitteraient dans un délai de quinze jours les eaux et les ports ottomans. Il a été décidé, en outre, que les bateaux grecs partis d'un port étranger avant l'expiration du délai précité et arrivés aux Détroits après l'expiration de ce délai seraient visités et laissés libres de traverser les Détroits au cas où ils ne contiendraient pas d'objets prohibés. Des navires grecs qui se trouvaient dans les eaux turques au moment de la déclaration de guerre ont été autorisés à continuer leur voyage (1). — Lors de la guerre hispano-américaine de 1898, les Etats-Unis accordèrent un délai d'un mois (du 21 avril au 21 mai) aux navires espagnols pour charger et repartir ; l'Espagne octroya aux navires américains un délai de cinq jours (du 27 avril au 2 mai) (2). — D'après la note du 14/27 février 1904 rendue par la Russie lors de sa guerre contre le Japon, les navires marchands japonais, qui n'ont eu connaissance de la déclaration de guerre qu'une fois entrés dans un port russe, pourront y séjourner jusqu'à leur sortie, avec des marchandises autres que de la contrebande de guerre, pendant un espace de temps suffisant pour opérer leur chargement, mais qui, en aucun cas, ne saurait excéder quarante-huit heures, à compter du jour de la publication de cette disposition. Le Japon a, de son côté, promulgué sur la matière un décret le 9 février 1904 (3).

Le Code naval des Etats-Unis de 1900, abrogé en 1904, reconnaissait un délai de trente jours après le commencement de la guerre (art. 15). — L'article 243 du code italien de la marine marchande de 1877 accordait aux navires marchands ennemis surpris par la guerre dans les ports et les eaux de l'Etat le droit d'en sortir librement,

(1) V. Politis, R. D. I. P., t. IV, p. 690.

(2) V. Le Fur, R. D. I. P., t. V, p. 808.

(3) V. R. D. I. P., t. XI, Documents, p. 11 ; Rey, R. D. I. P., t. XIV, p. 334.

— V. sur l'application du décret du 9 février 1904 par le tribunal des prises japonaises, en ce qui concerne la saisie de certains navires russes par les croiseurs du Japon, Rey, *ibid.*, p. 338.

sauf la faculté pour le gouvernement de leur assigner un délai ou d'exercer l'embargo ou le séquestre à titre de représailles.

L'Institut de droit international a décidé en 1898 que « les navires de commerce qui, au début des hostilités ou lors de la déclaration de guerre, se trouvent dans un port ennemi, ne sont pas sujets à saisie dans le délai déterminé par les autorités ; pendant ce délai, ils peuvent y décharger leur cargaison et en prendre une autre ».

1400. — Les navires de commerce ennemis, qui entrent dans les ports de l'adversaire dans l'ignorance de l'état de guerre, peuvent-ils à leur arrivée être saisis et confisqués ? L'affirmative était autrefois admise dans la pratique. — Mais, les puissances qui en 1854 ont accordé le bénéfice de l'*indult* aux navires de leur adversaire se trouvant dans leurs propres ports et rades ont été logiques aussi en étendant ce bénéfice, avec des délais appropriés, dans l'hypothèse présente (Déclaration française du 27 mars 1854. — Ordres en conseil de la couronne d'Angleterre des 29 mars, 7 et 15 avril 1854. — Inst. minist. franç., du 25 juillet 1870).

Suivant le Cede naval des Etats-Unis de 1900, « les vaisseaux marchands de l'ennemi qui auront quitté un port étranger quelconque pour gagner un port sous la juridiction des Etats-Unis sont autorisés à entrer dans ce port et à y décharger leur cargaison et à se diriger ensuite sur un port non bloqué » (art. 15).

1400¹. — Une convention relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités a été adoptée le 18 octobre 1907, sous le n° VI, par la deuxième conférence de la Paix. — Elle a prévu les deux cas auxquels, depuis 1854, la pratique avait accordé le bénéfice de l'*indult* : navires de commerce ennemis se trouvant, au moment de l'ouverture des hostilités, dans un port de l'adversaire ; navires de commerce ennemis pénétrant dans un port de la partie adverse, sans connaître l'état de guerre. Mais elle s'est occupée encore d'une troisième hypothèse, à laquelle la pratique n'avait pas fait une situation particulière : navires de commerce ennemis qui, ayant quitté leur dernier port de départ avant le commencement des hostilités, sont rencontrés *en mer*, naviguant dans l'ignorance de l'état de guerre.

1° En ce qui concerne les navires se trouvant ou entrant dans un port ennemi, la convention n'oblige pas le belligérant à leur permettre d'en sortir après un délai de faveur suffisant ; elle l'autorise seulement à les laisser partir, s'il le veut, dans un certain délai. Voici, en effet, ce que déclare l'article 1^{er} : « Lorsqu'un navire de commerce relevant d'une des puissances belligérantes se trouve, au début des hostilités, dans un port ennemi, *il est désirable* qu'il lui soit permis de sortir librement, immédiatement ou après un délai de faveur suffisant, et de gagner directement, après avoir été muni d'un laissez-passer, son port de destination ou tel autre port qui lui sera désigné ; il en est de même du navire ayant quitté son dernier port de départ avant le commen-

cement de la guerre et entrant dans un port ennemi sans connaître les hostilités » (1).

La pratique de l'*indult* est donc consacrée par la conférence de la Paix, mais elle reste toujours une concession pour le belligérant dans le port duquel se trouve un navire ennemi, elle ne constitue pas pour lui une obligation. — Seulement, si le navire ne peut sortir du port, soit que le belligérant s'y soit opposé, soit qu'un événement de force majeure l'ait empêché de profiter de la permission qui lui a été octroyée, il ne doit pas être confisqué, le belligérant peut simplement le retenir : la propriété ennemie sera ici respectée ; usant du droit de réquisition qui lui appartient sur toutes les choses existant sur son territoire, le belligérant pourra également se servir du navire, mais alors moyennant indemnité. Ainsi le décide l'article 2 de la convention : « Le navire de commerce qui, par suite de circonstances de force majeure, n'aurait pu quitter le port ennemi pendant le délai visé à l'article précédent, et auquel la sortie n'aurait pas été accordée, ne peut être confisqué. Le belligérant peut seulement le saisir moyennant l'obligation de le restituer après la guerre sans indemnité, ou le réquisitionner moyennant indemnité » (2).

La solution admise en ces termes par la convention est celle qu'avait préconisée la délégation française à la conférence ; la délégation russe avait au contraire demandé qu'on rendît *obligatoire* la concession d'un délai de faveur pour la sortie du navire : pareil système était de nature à léser les intérêts des Etats en guerre, car il est excessif d'obliger un belligérant à laisser partir un navire de commerce ennemi qui, presque immédiatement, sera peut-être employé contre lui.

Les dispositions des articles 1 et 2 de la convention VI de la Haye du 18 octobre 1907 n'exemptent de capture que les navires surpris par la guerre dans le port d'un belligérant au cours d'opérations de commerce engagées de bonne foi avant le début des hostilités : c'est ce qui résulte des termes mêmes du préambule de la convention. — Elles ne s'appliquent donc pas aux navires marchands belligérants qui ont cherché asile dans un port ennemi pour échapper à la capture par un belligérant et ont cessé d'être engagés dans une entreprise de commerce (V. décisions de la Haute-Cour des prises chinoise du 26 octobre 1918, affaires *Sexta* et autres). — Elles sont donc de même étrangères au cas d'un navire de commerce ennemi qui s'est réfugié au début des hostilités dans le port d'une tierce puissance non belligérante, en vue d'éviter la capture, et y est capturé deux ans plus tard dans des circonstances ne lui permettant pas d'opposer la prétendue neutralité

(1) Cette dernière hypothèse ne sera guère probable avec la rapidité des communications que donne la télégraphie sans fil.

(2) Quelles circonstances peuvent constituer un cas de force majeure ? Ce point peut donner lieu à des difficultés. Comp. à ce sujet un arrêt du conseil des prises de Belgique du 3 novembre 1919, aff. *Minna*, R. D. I., 3^e série, t. I, p. 138.

des eaux territoriales de ladite puissance au moment de la capture (V. décisions du Conseil des prises français des 10, 14 octobre et 7 novembre 1918, et du 5 juin 1919, affaires *Athena* et autres et affaire *Marienbad*) — Elles sont encore étrangères aux navires de commerce belligérants qui, au début des hostilités, se trouvent en dehors mais aux environs immédiats d'un port ennemi où ils se proposent d'entrer, et à ceux qui sont surpris, au moment où ils sortent d'un port ennemi, dans la partie du fleuve qui relie ce port à la mer : ces navires doivent être considérés comme rencontrés « en mer » et dès lors tombent sous l'application de l'article 3 de la convention VI (V. décisions de la Cour impériale suprême des prises de Berlin du 17 décembre 1914, affaire *Fenix*, et du 18 juin 1915, affaire *Primula*).

2^o En ce qui concerne les navires rencontrés en mer dans l'ignorance de l'ouverture des hostilités, la convention de 1907 a innové. Dans l'état actuel du droit, ces navires sont sujets à capture ; afin de sauvegarder les intérêts du commerce tout en respectant ceux des belligérants, l'article 3 dispose : « Les navires de commerce ennemis, qui ont quitté leur dernier port de départ avant le commencement de la guerre et qui sont rencontrés en mer ignorants des hostilités, ne peuvent être confisqués. Ils sont seulement sujets à être saisis, moyennant l'obligation de les restituer après la guerre sans indemnité, ou à être réquisitionnés, ou même à être détruits, à charge d'indemnité et sous l'obligation de pourvoir à la sécurité des personnes ainsi qu'à la conservation des papiers de bord ». — Lorsque les navires en question ont touché à un port de leur pays ou à un port neutre, la justification de leur traitement de faveur n'existe plus, et naturellement ils se trouvent alors soumis au régime du droit commun de la guerre maritime (1). C'est ce que dit l'article 3, *in fine*. — L'Allemagne et la Russie n'ont signé la convention VI que sous réserve de l'article 3.

Dans les articles 1, 2 et 3 il s'agissait du navire lui-même ; l'article 4 s'occupe de son chargement pour lui appliquer le même respect qu'au navire : « Les marchandises ennemies se trouvant à bord des navires visés aux articles 1 et 2 sont également sujettes à être saisies et restituées après la guerre sans indemnité, ou à être réquisitionnées moyennant indemnité conjointement avec le navire ou séparément. — Il en est de même des marchandises se trouvant à bord des navires visés à l'article 3 ». Cela est important à noter ; car, comme cela résulte implicitement de l'article 3 de la déclaration de Paris de 1856, les marchandises ennemies sont de bonne prise quand elles se trouvent sous pavillon ennemi. — L'Allemagne et la Russie ont signé sous réserve de l'article 4, paragraphe 2.

L'article 5, qui a été proposé par l'Angleterre, restreint d'une ma-

(1) Il se pourrait, avec la télégraphie sans fil, qu'un navire en mer connaît les hostilités, sans avoir touché à aucun port national ou neutre. La convention de 1907 n'a pas prévu expressément cette éventualité.

nière appréciable la sphère d'application des dispositions précédentes : « La présente convention, déclare-t-il en effet, ne vise pas les navires de commerce dont la construction indique qu'ils sont destinés à être transformés en bâtiments de guerre ». Il s'agit ici, dans la plupart des pays, des navires qui, moyennant une prime à la construction, sont construits suivant les plans du ministère de la marine. Le belligérant pourra donc confisquer ces navires et s'en servir *sans indemnité*. A défaut de l'article 5, le belligérant aurait pu, d'après les autres dispositions de la convention, les saisir, sauf restitution après la guerre, ou les réquisitionner moyennant indemnité. L'article 5 constitue donc un recul en faisant revivre la pratique antérieure à la guerre de Crimée. — V. n^o 1400³, *in fine*.

1400². — Le Manuel d'Oxford, 1913, articles 36 à 40, n'a pas absolument reproduit les résolutions de la Haye de 1907 : 1^o Il reconnaît un *droit* à la sortie dans un certain délai aux navires se trouvant ou entrant dans un port ennemi, ignorants des hostilités ; 2^o Il fait échapper à toute saisie les navires rencontrés en mer, dans un certain délai, ignorants des hostilités. Ses dispositions sont en effet ainsi conçues : « Art. 36. Lorsqu'un navire public ou privé relevant d'une des puissances belligérantes se trouve, au début des hostilités, dans un port ennemi, il lui est permis de sortir librement, immédiatement ou après un délai de faveur suffisant, et de gagner directement, après avoir été muni d'un laissez-passer, son port de destination ou tel autre port qui lui sera désigné. Il en est de même du navire ayant quitté son dernier port de départ avant le commencement de la guerre et entrant dans un port ennemi sans connaître les hostilités. — Art. 37. Le navire public ou privé qui, par suite de circonstances de force majeure, n'aurait pu quitter le port ennemi pendant le délai visé à l'article précédent ne peut être capturé. Le belligérant peut seulement le saisir moyennant l'obligation de le restituer après la guerre sans indemnité, ou le réquisitionner moyennant indemnité. — Art. 38. Les navires ennemis, publics ou privés, qui ont quitté leur dernier port de départ avant le commencement de la guerre et qui sont rencontrés en mer ignorants des hostilités, ne peuvent être capturés. Ils sont seulement sujets à être saisis, moyennant l'obligation de les restituer après la guerre sans indemnité, ou à être réquisitionnés, ou même à être détruits, à charge d'indemnité et sous obligation de pourvoir à la sécurité des personnes ainsi qu'à la conservation des papiers de bord. Néanmoins, au cas où ces navires seraient rencontrés en mer avant l'expiration d'un délai suffisant à accorder par le belligérant, la saisie ne peut être opérée. Les navires ainsi rencontrés sont libres de gagner leur port de destination ou tel autre port qui leur serait désigné. Après avoir touché à un port de leur pays ou à un port neutre, ces navires sont soumis au droit de capture. — Art. 39. Les marchandises ennemies se trouvant à bord des navires saisis par application des articles 37 et 38 peuvent également être retenues.

Elles seront restituées après la guerre sans indemnité, sauf à être réquisitionnées moyennant indemnité. Il en est de même des marchandises ayant le caractère de contrebande de guerre qui se trouvent à bord des navires visés aux articles 36, 37 et 38, alors même que ces navires ne sont pas soumis à la saisie. — Art. 40. Dans tous les cas visés aux articles 36, 37 et 38, les navires publics ou privés, dont la construction indique qu'ils sont destinés à être transformés en bâtiments de guerre, peuvent être saisis ou réquisitionnés moyennant indemnité. Ces navires seront restitués après la guerre. Les marchandises qui se trouvent à bord de ces navires seront traitées d'après les règles de l'article 39 ».

Une autre différence existe entre la convention VI de la Haye et le Manuel d'Oxford. La convention de 1907, par ses termes mêmes comme par la rédaction de son préambule, n'applique les règles qu'elle édicte qu'aux « navires de commerce », ce qui exclut notamment les yachts de plaisance : c'est ce qu'ont décidé des décisions de la Cour des prises britannique du 8 mars 1915, affaire *Oriental*, et du 28 octobre 1915, aff. *Germania*. Au contraire, les dispositions du Manuel de 1913 concernent d'une manière générale les « navires privés », et encore les navires publics. Devant la Commission de l'Institut, l'octroi d'un droit de sortie aux navires *publics* avait soulevé certaines objections : à raison de l'autorité plus grande qui appartient à l'Etat sur les navires publics, qui sont des navires d'Etat, que sur les navires privés, ne peut-on pas redouter que les premiers, plus que les seconds, même s'ils ne sont pas susceptibles de transformation, soient utilisés à des fins militaires ? Mais la Commission et l'Institut lui-même ne se sont pas arrêtés à l'objection, estimant que les navires publics dont il s'agit ici, n'étant pas de ceux qui sont destinés à être transformés en bâtiments de guerre, ont, autant que les navires privés, un caractère absolument pacifique (1). — Le gouvernement hollandais, dans une note du 17 mars 1915 à la Grande-Bretagne, a déclaré de plus que la convention de 1917 n'est applicable qu'à des vaisseaux de commerce *maritime*, destinés à naviguer sur la haute mer, ce qui écarte son application aux bâtiments de navigation fluviale (Livre orange néerlandais, déc. 1916-avr. 1918, p. 33). — Les bâtiments de commerce *armés* restant dans l'opinion générale des navires de commerce (n^{os} 1313 et 1313¹), il faut décider qu'ils sont, comme les navires marchands non armés, soumis aux règles de la convention de la Haye. En fait leur armement n'incitera-t-il pas souvent les Etats à les considérer comme des bâtiments dont la construction indique qu'ils sont destinés à être transformés en bâtiments de guerre, et ainsi à les priver du bénéfice de l'indult ?

Ni les dispositions de la Haye ni celles d'Oxford ne sont applicables aux navires que la déclaration de guerre trouve à l'ancre dans

— (1) V. Rapport Paul Fauchille, Annuaire, t. XXVI, p. 250.

un port de l'Etat à la nationalité duquel ils appartiennent. Ces navires sont susceptibles de confiscation par un croiseur ennemi (affaire du *Sabah* jugée par la Commission des prises italienne en 1912) (1).

Que décider pour les navires marchands ennemis qui se trouvent dans un port ennemi au moment où ce port est occupé ? Les coutumes de la guerre maritime autorisent leur confiscation. Des auteurs soutiennent toutefois que l'occupant ne devrait avoir sur ces navires d'autres droits que le droit de saisie à charge de restitution et le droit de réquisition ou de destruction : « Si, par suite d'un blocus établi dès le début de la guerre ou pour toute autre cause, dit notamment M. Dupuis (2), les navires ainsi surpris au port n'ont pas pris la mer depuis l'ouverture des hostilités, aucune raison ne justifie leur confiscation ».

1400³. — Les règles de la convention VI de la Haye ont-elles été strictement appliquées par les Etats ?

1^o Dans leurs règlements de prises. — L'ordonnance allemande de 1914 n'exempte de capture que les navires de commerce ennemis qui au début des hostilités sont en voyage d'un port allemand ou d'un port d'un pays allié à leur port de destination, ou à tel autre port qui leur a été désigné, et qui sont en possession d'un laissez-passer, pourvu qu'ils n'aient pas dévié de la route à eux prescrite, à moins qu'ils puissent expliquer leur déviation de route d'une façon satisfaisante (art. 6^e). — Les articles 4 et suiv. des Instructions françaises de 1912 et 1916 se sont inspirées de la convention VI. — Il en est de même des Règles italiennes de 1908 et de 1917 (art. 11 et suiv.). — Les Règles chinoises de 1917 ne contiennent aucune disposition expresse en ce qui concerne les navires dont s'est occupée la convention VI ; mais, en déclarant dans leur article 49, que les matières non prévues au présent règlement doivent être réglées conformément au droit, aux traités et à la coutume internationale », elles ont indirectement appliqué à ces navires les dispositions de cette convention,

2^o Dans les guerres où ils ont été parties. — Lors de la guerre italo-turque de 1911-1912, aucun des belligérants n'avait ratifié la convention de 1907. La Turquie n'accorda aucun délai de faveur. L'Italie, qui à titre de rétorsion avait séquestré quelques voiliers turcs, autorisa le 4 octobre 1911 les navires ottomans à sortir des ports italiens (3). — La Serbie, n'ayant pas ratifié la convention VI, celle-ci n'a pas eu davantage un caractère obligatoire pour les belligérants dans la guerre mondiale de 1914-1919. Néanmoins, par un décret du 4 août 1914, la France donna sept jours francs aux navires allemands pour sortir

(1) M. Anzilotti l'a toutefois contesté. V. R. I., 1912, p. 140. — V. Coquet, R. D. I. P., t. XXI, pp. 261 et s.

(2) Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres*, pp. 174 et s.

(3) V. Coquet, R. D. I. P., t. XXI, p. 265. — Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2^e série, t. XV, p. 578.

des ports français où ils se trouvaient et de ceux où ils étaient entrés sans connaître les hostilités ; elle refusa toutefois cette faveur non seulement aux navires transformables en bâtiments de guerre, mais à ceux affectés à un service public : dans le cas où ces navires seraient chargés d'un service postal, on expédiera par la voie la plus rapide les sacs et colis postaux ; par suite des réserves de l'Allemagne sur l'article 3 et sur l'article 4, alinéa 2, le délai de faveur fut de plus déclaré inapplicable aux navires de commerce allemands ayant quitté leur port de départ avant la déclaration de guerre et rencontrés en mer ignorant les hostilités. Un décret français du 12 août 1914 appliqua les mêmes règles vis-à-vis de l'Autriche-Hongrie, en refusant en outre le délai de faveur aux navires austro-hongrois qui se trouvaient actuellement dans les ports français saisis ou capturés pour violation de neutralité. L'Allemagne, dans sa note du 3 août 1914 constitutive de sa déclaration de guerre à la France, déclara qu'elle retiendrait les navires marchands français dans ses ports ; mais qu'elle les relâcherait si dans les quarante-huit heures la réciprocité complète était assurée. Un avis identique fut donné le 4 août par l'Allemagne à la Grande-Bretagne, ainsi qu'à la Russie et à la Belgique : la Grande-Bretagne, le même jour, se dit disposée à faire jouir les navires allemands dans les ports anglais ou rencontrés en mer, sauf certains navires spécialement déterminés, d'un délai de sortie et des faveurs énumérées dans la convention de la Haye si avant le 7 août l'Allemagne traitait aussi favorablement les navires britanniques ; mais, par suite d'un malentendu dans l'échange des télégrammes, l'ordre anglais ne put être mis à exécution dans les délais indiqués : les navires anglais en Allemagne et les navires allemands en Grande-Bretagne furent donc détenus. Ce qui s'est produit pour la Grande-Bretagne dans ses rapports avec l'Allemagne se produisit également vis-à-vis de cette dernière pour le Canada qui avait accordé un délai de 9 jours sauf réciprocité. Il en fut autrement dans les rapports entre la Grande-Bretagne et l'Autriche-Hongrie : les navires de chacun des deux Etats jouirent d'un délai de faveur pour sortir des ports, et ceux rencontrés en mer ne furent pas confisqués (1). La Belgique accorda trois jours de grâce aux navires allemands en Belgique et l'Allemagne reconnut la réciprocité de traitement aux navires belges en Allemagne. Le Japon alloua aux navires allemands un délai de deux semaines pour sortir librement des ports japonais ; il soumit également à un traitement de faveur les navires allemands rencontrés en mer dans l'ignorance des hostilités. Les bénéfices de la convention de 1907, que la Turquie n'avait pas d'ailleurs ratifiée, ne furent pas accordés aux navires ottomans dans les ports britanniques (2). — L'Italie, après être entrée en guerre avec l'Autriche-Hongrie, rendit le 30 mai 1915 un

(1) V. les textes dans Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I et t. V.

(2) V. Garner, *op. et loc. cit.*

décret qui ne donna pas de délai de sortie aux navires ennemis, mais les soumit à séquestre ou, s'ils sont susceptibles de transformation, à capture ; les règles de la VI^e convention étaient appliquées aux marchandises. Le sort des navires allemands en Italie fut le même que celui des navires autrichiens, quand la guerre éclata entre les deux pays, en dépit d'un accord que ceux-ci avaient signé le 21 mai 1915 et qui ne fut pas exécuté : c'est ce qu'on peut inférer d'un décret du 11 novembre 1915. Aux termes de ces décrets, les navires séquestrés pouvaient être réquisitionnés par le Ministère de la Marine (1). — Aux Etats-Unis, qui entrèrent en guerre avec l'Allemagne le 6 avril 1917, une résolution conjointe du Congrès, approuvée par le Président de la République le 12 mai 1917, ordonna aussi la prise de possession et l'usage immédiats par la marine américaine des navires de commerce allemands se trouvant dans les eaux juridictionnelles des Etats-Unis : ceux-ci furent successivement l'objet de réquisitions (2). — Les dispositions prises ainsi en 1915 et en 1917 par l'Italie et les Etats-Unis, et qui privaient les bâtiments allemands de la possibilité de sortie prévue par la VI^e convention de La Haye, s'expliquent par divers motifs : 1^o Au moment de l'entrée en guerre de l'Italie et des Etats-Unis, la France et la Grande-Bretagne étaient depuis longtemps déjà en guerre avec l'Allemagne ; or ces puissances avaient affirmé leur maîtrise de la mer d'une manière si incontestée qu'en fait les navires allemands étaient complètement immobilisés dans les ports italiens et américains : s'ils avaient pu prendre la mer, ils n'auraient échappé à la main-mise italienne ou américaine que pour être capturés par la flotte franco-anglaise ; en leur refusant la liberté de sortir, les décisions de l'Italie et des Etats-Unis n'ont donc fait que transformer un état de fait en état de droit. 2^o En 1917 et même en 1915, par suite des événements de la guerre, la marine de commerce était devenue comme un instrument de guerre de premier ordre, car c'est d'elle que dépendait le ravitaillement des ennemis de l'Allemagne : les alliés de ceux-ci avaient dès lors le plus grand intérêt à ne pas laisser s'en aller et à utiliser les navires marchands allemands qui se trouvaient à leur disposition (3). 3^o En réalité, les navires de commerce allemands dans les ports italiens et américains n'étaient pas des navires engagés dans une entreprise commerciale, surpris par les hostilités au cours de leurs opérations, mais des navires qui s'étaient, dès le début de la guerre mondiale, réfugiés dans ces ports alors neutres pour éviter la capture d'un belligérant : par suite, ils ne tombaient pas à proprement parler sous l'application des dispositions de la VI^e convention.

(1) V. Waultrin, R. D. I. P., t. XXIV, pp. 343 et s.

(2) V. les textes dans Naval war college, *International law documents*, 1917, pp. 246 et s.

(3) V. Waultrin, R. D. I. P., t. XXIV, pp. 345-346.

L'article 28 du traité additionnel de paix signé le 3 mars 1918 entre l'Allemagne et la République russe des Soviets, après avoir proclamé applicable aux navires de commerce des parties contractantes et à leurs cargaisons la VI^e convention de La Haye de 1907, a déclaré que, malgré l'article 5 de cette convention, les navires de commerce dont la construction indique qu'ils sont destinés à être transformés en bâtiments de guerre seront traités comme les autres navires de commerce.

1400¹. — Quelle est la situation du personnel et des passagers des navires ennemis qui sont saisis ou retenus dans les conditions de la convention VI de 1907? — On leur applique les principes posés par la convention XI de la Haye sur le régime des équipages des navires de commerce ennemis capturés par un belligérant (n^o 1395⁵²). D'après l'article 16 des Règles italiennes de 1917, « les personnes composant l'équipage et les passagers des navires séquestrés doivent être laissés en liberté, sauf l'observation des dispositions édictées par le gouvernement en ce qui concerne les sujets étrangers présents dans l'Etat à l'ouverture des hostilités ». Le décret italien du 30 mai 1915 sur le régime des navires autrichiens séquestrés a réglé le sort des équipages conformément aux dispositions de la XI^e convention de la Haye (1).

1401. — *A quel moment cesse le droit de prise.* — L'exercice du droit de capture est un fait de guerre : d'où la conséquence forcée que le droit de capture ne peut plus être valablement exercé après le rétablissement des relations pacifiques entre les belligérants. — Albericus Gentilis (*Advocat. Hisp.*, lib. I, cap. XVI) avait posé la règle avec une ferme vigueur. — Néanmoins on fut tenté de la faire fléchir devant cette considération qu'il était de lointains parages, où le rétablissement de la paix ne pouvait être connu que longtemps après qu'il avait eu lieu, et qu'il serait trop dur de ravir aux corsaires les prises faites par eux dans l'ignorance de la paix. Aussi l'usage s'établit aux XVII^e et XVIII^e siècles de fixer, dans les traités de paix, certains délais, calculés sur les distances, passé lesquels la paix était présumée connue et les prises postérieurement effectuées n'étaient plus valables (2). Cet usage ne supprimait pas cependant toutes les difficultés. On admit l'annulation des prises effectuées après le temps prescrit, même si le

(1) Pendant la guerre de 1914-1919, de nombreuses décisions touchant le régime des navires ennemis à l'ouverture des hostilités ont été rendues par les tribunaux de prises, spécialement en France, en Grande-Bretagne et en Italie. V. ces décisions dans les recueils sur la jurisprudence en matière de prises maritimes publiés par M. Paul Fauchille et par MM. Paul Fauchille et Jules Basdevant. V. aussi Garner, *op. cit.*, A. J., 1916, pp. 249 et s.

(2) D'Abreu, *Traité des prises*, part. II, ch. XI. — Valin, *Traité des prises*, t. I, p. 46. — Pistoye et Duverdy, *op. cit.*, t. I, p. 142. — V. ordonnance du 26 mai 1748 rendue en exécution du traité d'Aix-la-Chapelle, qui prescrivit la restitution des navires et marchandises pris douze jours après la signature de la paix dans la Manche et la mer du Nord, six semaines depuis la Manche jusqu'au cap Saint-Vincent, six semaines en plus au-delà du cap Saint-Vincent jusqu'à l'Equateur dans l'Océan ou la Méditerranée, six mois au delà de l'Equateur.

capteur n'avait pas été instruit de la conclusion de la paix ; mais fallait-il maintenir les captures opérées avant l'expiration du délai quand elles avaient eu lieu avec connaissance de la paix : l'opinion se prononça généralement pour la négative (1). De nos jours, les difficultés sont bien amoindries, grâce à la facilité des communications et aux progrès de l'art nautique. Au surplus, quand peut-on dire que le capteur a eu ou n'a pas eu « connaissance de la paix » ? (2). — Une nouvelle pratique a été introduite depuis la guerre d'Italie de 1859. A partir de cette époque, il devint d'usage de stipuler dans les actes de paix que les bâtiments et cargaisons capturés qui n'ont pas été l'objet d'une condamnation de la part d'un conseil des prises avant la conclusion de la paix seront restitués en nature ou en valeur (art. 3, traité de Zurich, 10 novembre 1859 ; art. 13, traité de Vienne, 30 octobre 1864 ; art. 13, traité de Francfort, 10 mai 1871). Ainsi, aucunes prises ne peuvent être faites valablement après le rétablissement des relations pacifiques, ce rétablissement fût-il ignoré du capteur ; mais toutes les prises effectuées avant la conclusion de la paix ne doivent pas nécessairement produire leur effet. — La première de ces deux règles doit être certainement admise même en l'absence d'une stipulation expresse.

Par rapport à la question qui nous occupe, un point, toutefois, demande à être précisé. Que faut-il entendre par le rétablissement des relations pacifiques ? A quel moment exact la guerre prend-elle fin ? Il se peut qu'une guerre cesse sans arrangement exprès, par la suspension de fait de tout acte d'hostilité : la date précise à laquelle la paix est substituée à la guerre est alors difficile à déterminer. Il en est autrement quand les belligérants concluent des traités de paix. Mais, souvent, ces traités sont précédés de préliminaires. Les préliminaires de paix doivent-ils, comme les traités qui rétablissent la paix, faire obstacle au droit de prise ? Les préliminaires, constituant un traité de paix provisoire, sont plus qu'un armistice ; il faut donc au minimum leur reconnaître le même effet qu'à celui-ci (n° 1395⁷⁰). Seulement, à partir de quel jour les traités et les préliminaires produiront-ils leurs conséquences : du jour de leur signature ou du jour de leur ratification (3) ? Quoique les traités n'aient un caractère vraiment définitif que par leur ratification, on ne doit pas hésiter à admettre que les préliminaires et les traités de paix empêchent dès le

(1) V. en ce sens Emerigon, *Traité des assurances*, chap. XIII, sect. 19. — Valin, *op. cit.*, t. I, pp. 46-47. — Cons. des prises français, 2 et 14 floréal an XI, aff. *Bellone et Petite Renommée*. — Comp. de Boeck, *op. cit.*, pp. 270 et s. — Cobbett, *op. cit.*, t. II, pp. 229 et s.

(2) V. à cet égard aff. *Bellone et Petite Renommée*. — Comp. de Boeck, *op. et loc. cit.* — Cobbett, *op. et loc. cit.*

(3) V. Takahashi, *Des prises faites entre la signature de la paix et sa ratification*, Revue de droit international japonaise, t. III, 1905, n° 4. — Que décider en cas d'armistice ? V. *supra*, n° 1395⁷⁰.

moment de leur signature l'exercice du droit de capture. En signant de tels actes, les belligérants se proposent précisément d'arrêter les hostilités, et leur signature équivalait pour le moins à la conclusion d'un armistice. Telle est au surplus l'opinion commune (1). D'ailleurs, dans ces actes, des clauses formelles figurent parfois à ce sujet : des préliminaires ont déclaré que leurs dispositions doivent entrer « immédiatement » en vigueur (V. préliminaires du 5 mars 1918, Empires centraux et Roumanie, § 9) et des traités ont proclamé la paix rétablie à dater du jour de leur « signature » (V. traités de paix du 3 mars 1886, Serbie et Bulgarie ; du 18 octobre 1912, Italie et Turquie ; du 1/14 novembre 1913, Grèce et Turquie, art. 9). L'état de guerre peut-il cesser et, par suite, le droit de capture doit-il disparaître par le fait d'une mesure unilatérale prise par un belligérant ? Avant le traité de paix d'Addis-Ababa du 26 octobre 1896, un décret italien du 18 juin 1896 proclama la cessation de l'état d'hostilités en Erythrée : l'Italie ayant ainsi annoncé la fin de la guerre en ce qui la concerne, la-prise du *Doelwyk* effectuée en août par le croiseur italien l'*Etna* ne devait-elle pas être déclarée illégitime ? On peut le soutenir (2) ; mais l'Italie a allégué que le décret royal, simple règlement d'administration intérieure, avait eu pour unique objet de supprimer les pouvoirs de l'autorité militaire et l'état de siège dans la colonie en prévision de la conclusion d'une paix prochaine (3).

Le Manuel d'Oxford, 1913, dispose dans son article 116 : « Les actes d'hostilité doivent cesser par la signature de la paix. L'avis de la fin de la guerre doit être notifié dans le plus bref délai par chaque gouvernement au commandant de ses forces navales. Lorsque des actes hostiles ont été accomplis après la signature de la paix, on doit, autant que possible, remettre les choses en l'état. Lorsqu'ils ont été accomplis après connaissance de l'avis officiel du traité de paix, ils donneront lieu à une indemnité et à la punition des coupables ».

(1) V. de Boeck, *op. cit.*, p. 268. — Cobbett, *op. cit.*, t. II, p. 233. — Hall, *op. cit.*, édit. Higgins, § 199. — Heffter, *op. cit.*, § 183. — Nys, *op. cit.*, t. III, p. 747. — Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 271. — Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 458. — Cons. des prises français, 7 ventôse an X, aff. *Thétis* : n'est pas valable la prise faite après la signature d'un traité de paix, même avant sa ratification, alors qu'aucune stipulation spéciale n'est intervenue à cet égard, quoique la paix ne soit connue ni du capteur ni du capturé (Pistoye et Duverdy, *op. cit.*, t. I, p. 147).

(2) Despagnet, R. D. I. P., t. IV, p. 49.

(3) Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, p. 1135.

SECTION II. — Formes de la saisie. Droits et devoirs du capteur

§ 1. — Droit de visite (1)

1402. — Tout navire sur mer doit naviguer sous un pavillon (n° 601). — En temps de guerre et dans l'état actuel du droit maritime international, le bâtiment *ennemi* est en règle générale sujet à capture, tandis qu'en principe le bâtiment neutre ne l'est pas, à moins qu'il ne viole les devoirs que la neutralité impose. — Les vaisseaux de guerre, chargés de capturer les navires ennemis, doivent donc pouvoir sommer tout bâtiment rencontré d'arborer son pavillon, et s'assurer que le pavillon arboré sur leur sommation est bien le sincère et réel pavillon. La nécessité du droit de visite est évidente. — V. Manuel d'Oxford, 1913, art. 32. — Comp. n°s 1657 et s.

Le droit de faire arrêter et visiter, *en temps de guerre maritime*, *right of visit and search*, les navires rencontrés en mer repose sur une pratique immémoriale et n'a jamais été sérieusement contesté (n° 590). — Le but de la visite est double : 1° Elle a d'abord pour objet d'établir la nationalité d'un navire arrêté ; s'il est reconnu ennemi, il sera saisi. 2° Si le navire est reconnu neutre, la visite permet de s'assurer s'il ne commet pas ou s'il n'a pas commis une violation des devoirs de la neutralité. La visite est encore, pour les vaisseaux de guerre, un moyen de constater si le navire ennemi rencontré n'est pas de ceux qui bénéficient, d'après le droit international, d'une exemption de capture (n° 1395² et s.).

1403. — La manière de procéder en cas de visite a été souvent réglée par traité. L'article 17 du traité des Pyrénées, du 7 novembre 1659, entre la France et l'Espagne, a généralement servi de modèle aux conventions de ce genre et ses prescriptions font partie du droit maritime international (V. aussi traité d'Utrecht, 11 avril 1713).

Le croiseur s'approche du navire à visiter, et par un coup de canon à

(1) V. Duboc, *Le droit de visite et la guerre de course*, 1902. — Galiano, *Droit de visite, blocus, contrebande de guerre, prises maritimes (point de vue espagnol)*, J. I. P., t. XXV, p. 515. — Mirbach, *Die Völkerrechtlichen Grundsätze des Durchsuchungsrechts zur See*, 1903. — Morse, *Droit de visite, blocus, contrebande de guerre, prises maritimes (point de vue américain)*, J. I. P., t. XXV, pp. 825 et 1006. — Owen, *Droit de visite, contrebande de guerre, prises maritimes (point de vue anglais)*, J. I. P., t. XXV, p. 493. — V. aussi Fell, *Das Durchsuchungsrecht im Seekrieg*, 1908. — Grund, *Das Durchsuchungsrecht*, 1842. — Loewenthal, *Das Untersuchungsrecht des internationalen Seerechts in Krieg und Frieden*, 1905. — Ruzé, *Quelques règles et textes concernant le lieu de visite en droit international maritime*, Revue critique de législation et de jurisprudence, 1912, p. 217. — Spahn, *Durchsuchungsrecht*, Görres Staatslexikon, 1908. — Sur le droit de visite, V. encore les ouvrages généraux sur la guerre maritime et les travaux spéciaux indiqués *infra*, en tête du livre V et dans le chapitre VI de ce livre, n°s 1657 et s.

poudre, il lui donne le signal de mettre en panne ou de stopper. Ce coup de canon doit être donné, le pavillon national hissé. Pendant la nuit, on doit mettre un fanal au-dessus du pavillon. — Le coup de canon est à la fois coup *d'assurance* et coup *de semonce* (n° 585). — Le navire semoncé s'arrête-t-il, le croiseur s'arrête aussi. A quelle distance ? Les nombreux traités et règlements qui ont touché ce point varient considérablement et ont, en outre, le défaut capital de ne plus être en harmonie avec la portée des pièces de l'artillerie moderne. Les grosses pièces actuelles de marine peuvent, en mer, tirer à dix-huit milles mètres (1). Comment veut-on qu'un commandant aventure un canot et les cinq ou six hommes qui en composent l'équipage à une distance aussi considérable ?

La distance à observer dépend des circonstances de chaque espèce, des exigences nautiques, de l'état de la mer et de celui du temps, de la nature et du degré des soupçons.

1404. — Si le navire semoncé continue sa route et cherche à fuir, le croiseur a le droit de lui donner la chasse et peut envoyer quelques boulets dans le gréement. — Si le navire, après cet avertissement plus énergique, continue à fuir, le croiseur est autorisé à l'arrêter par la force et n'est pas responsable des avaries qu'éprouvera le récalcitrant. — Le navire résiste-t-il en employant également la force, cela suffit pour qu'il devienne de bonne prise, car il *commet un acte d'hostilité* (Arrêté du 2 prairial an XI, art. 57. — Instruct. franç. complémentaires de 1870, art. 5 ; Instruct. du 19 décembre 1912 et du 30 janvier 1916, art. 102. — Comp. ordonnance allemande de 1909-1914, art. 16^b et 83 ; ordonnance-annexe de 1914, 2^o. — Règles italiennes du 25 mars 1917, art. 63. — Règles chinoises du 30 octobre 1917, art. 13 et 25^e. — Manuel d'Oxford, 1913, art. 32 et 49. — La déclaration de Londres du 26 février 1909 s'est occupée, dans son article 63, de la résistance à la visite (V. *infra*, nos 1672 et s.).

1405. — Le plus souvent, le navire semoncé met en panne. — Un officier du vaisseau de guerre visiteur arrive à bord du navire, sur lequel il monte avec deux ou trois matelots au plus. — Les papiers de bord lui sont présentés par le capitaine, et l'officier les examine. — Cet examen pourrait s'opérer aussi à bord du croiseur. — Dans la pratique, on n'est pas d'accord sur ce point. — Dans les nombreux traités qui se

(1) Ces pièces (canons de gros calibre, 305, 340), peuvent même porter beaucoup plus loin, mais leurs installations ne leur permettent pas en général de tirer à plus de 18,000 mètres. Les progrès ont été à cet égard très rapides : il y a vingt-cinq ans on estimait ne devoir jamais tirer le premier coup à plus de 10,000 mètres ; il y a quinze ans et depuis, jusqu'en 1914, on a pensé au combat à 15,000 mètres. Grâce aux lunettes de tir et aux nouvelles méthodes de mesure des distances et de direction de tir, en 1914 on a tiré à 18,000 mètres. Les mêmes canons installés à terre peuvent tirer aisément à 30,000 mètres. Les canons de 24 peuvent tirer à plus de 15,000 mètres ; ceux de 90 ont une portée de 5,000 à 6,000 mètres environ.

sont inspirés de celui des Pyrénées et notamment dans le traité conclu entre l'Italie et les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, le 26 février 1871, article 18, il est stipulé que l'examen des papiers doit avoir lieu seulement à bord du navire à visiter, que ces papiers ne peuvent être emportés et que le capitaine ou les officiers de l'équipage ne peuvent être forcés de se rendre à bord du croiseur. D'après les règlements prussien et danois de 1864, on ordonnait au patron du navire arrêté de se rendre à bord du navire de guerre (Règl. prussien, 20 juin 1864, art. 11. — Règl. danois, 13 février 1864, art. 13). L'ordonnance allemande de 1909-1914 a défendu, dans aucune circonstance, de faire venir à bord du navire de guerre le capitaine du navire marchand ; si l'état de la mer ne permet pas aux officiers du navire de guerre d'aller à bord du navire de commerce, le commandant peut, en cas de graves soupçons, ordonner au navire de suivre une route déterminée, et il la suit lui-même, avec le vaisseau de guerre, jusqu'à ce qu'il puisse accomplir la visite (art. 81 et 85). — Les règlements italiens, français, russes, américains, chinois veulent qu'on envoie une chaloupe au navire arrêté ; l'article 68 des règles italiennes de 1917 permet toutefois, en cas de circonstances spéciales, de faire venir à bord du navire de guerre, avec les papiers et les documents nécessaires, le capitaine du navire de commerce. — A défaut de traité ou de règlement, on doit donner la préférence à l'envoi d'un officier à bord du navire arrêté. — Pendant la guerre gréco-turque de 1897, une difficulté a été soulevée à cet égard. Le navire *Gudiana*, des Messageries maritimes, fut arrêté par un bâtiment grec ; le commandant grec exigea que le capitaine du navire arrêté se transportât sur le bâtiment de guerre, le capitaine s'y refusa ; la législation grecque ne contenait aucune disposition à ce sujet (1). — Comp. Manuel d'Oxford, 1913, art. 32.

1406. — L'examen des papiers a pour but d'établir le caractère et la nationalité du navire rencontré, sa destination, la nature et la nationalité de la cargaison. L'officier, chargé de cette mission, ne doit pas l'oublier en procédant à cette visite. — Si, de l'examen de ces papiers, résulte pour l'officier la conviction que le navire est neutre et qu'il ne soit pas question de violation de la neutralité, l'officier mentionne sa visite sur le journal de bord et se retire (Instruct. franç. du 25 juillet 1870, art. 15 ; Instruct. de 1912 et de 1916, art. 97).

Si l'officier pense qu'il a affaire à un navire ennemi saisissable, le croiseur devient *capteur* (Instruct. franç. de 1912 et de 1916, art. 99). En cette qualité, de nouveaux devoirs lui incombent.

1406¹. — L'examen des papiers de bord doit en général suffire. On ne doit donc procéder à une perquisition dans le navire qu'avec beaucoup de réserve, seulement si on a des soupçons sérieux que le navire recèle des papiers compromettants ou de la contrebande de

(1) V. Politis, R. D. I. P., t. IV, p. 726.

guerre. Cette règle n'a été que rarement appliquée au cours de la guerre mondiale de 1914. Les obstacles que les belligérants mirent alors au commerce de leurs ennemis avec les pays neutres avaient en effet suscité de nombreuses tentatives en vue de s'y soustraire. Les indications des documents du bord devaient dès lors inspirer une grande méfiance, et des perquisitions minutieuses, qui autrefois n'étaient qu'une exception dans la visite, devinrent ainsi la règle. — V. Manuel d'Oxford, 1913, art. 32.

1406⁹. — La nécessité d'une perquisition complète, jointe d'ailleurs aux modifications techniques apportées à la navigation par l'usage de la vapeur et des grands tonnages, a entraîné encore, pendant cette guerre, un important changement dans le mode d'exercice de la visite. La règle jusqu'alors ordinairement suivie est qu'il faut procéder à la visite en pleine mer, à l'endroit même où la rencontre a lieu. En 1914, au lieu d'agir de la sorte, les belligérants prirent l'habitude de conduire le navire arrêté au port le plus voisin pour y être inspecté scrupuleusement par un personnel qualifié : le *déroulement* des navires de commerce devint en conséquence d'une pratique courante. La présence des sous-marins, dont l'Allemagne se servit fréquemment pendant le conflit mondial, rendait, au surplus, la visite en mer particulièrement périlleuse. Mais le nouveau procédé devait nécessairement entraîner des retards, quoique l'emploi de la vapeur soit presque général aujourd'hui. C'est surtout vis-à-vis des navires des neutres qu'il pouvait avoir et qu'il eut en fait des applications. Aussi ceux-ci élevèrent-ils contre lui de vigoureuses réclamations. Notamment, le 26 décembre 1914, les Etats-Unis, encore neutres, protestèrent auprès de la Grande-Bretagne. Celle-ci leur répondit, par des notes des 7 janvier et 10 février 1915 et du 24 avril 1916, que la nouvelle méthode était en réalité moins un nouveau droit que s'adjudgeait un belligérant vis-à-vis des neutres qu'une adaptation du droit existant aux conditions modernes du commerce et de la navigation. Elle n'était pas de fait absolument sans précédents. Déjà, au temps de la guerre de Sécession, comme au cours de la guerre russo-japonaise et des guerres balkaniques, des navires neutres avaient été à plusieurs reprises contraints de suivre des croiseurs belligérants pour être visités par eux dans des endroits souvent éloignés de leur route. Il en fut ainsi encore lors de la guerre italo-turque de 1911 : l'Italie prétendit alors effectuer dans des ports la visite des navires français, le *Carthage*, le *Manouba*, le *Tavignano* ; dans les affaires du *Carthage* et du *Manouba*, qui furent soumises à l'arbitrage de la Cour de la Haye, celle-ci parut bien admettre que l'Italie aurait agi plus régulièrement en procédant à la visite en mer. Mais, dans toutes ces guerres, le nouveau procédé de la visite n'avait été employé que dans des cas isolés ; au contraire, durant la guerre de 1914, il se généralisa et devint d'une application constante. Les cours de prises britanniques (*Zamora*, 1916), françaises (*Federico*, 1915) et allemandes (*Bertha Elizabeth*, 1915)

ont déclaré ce procédé parfaitement légitime (1). L'ordonnance allemande de 1909-1914 (art. 81, 85 et 91) et les règles de prises italiennes de 1917 (art. 70-71) autorisent expressément la visite dans un port. En mai 1917, une discussion s'éleva entre les gouvernements britannique et néerlandais à propos de deux navires hollandais *Elve* et *Bernisse* que des croiseurs britanniques avaient dirigés sur un port anglais pour y être visités, et qui, avant d'arriver dans ce port, avaient été coulés par des sous-marins allemands : le gouvernement néerlandais, prétendant qu'il n'y avait aucune raison de conduire les navires dans un port britannique, demanda des dommages-intérêts au gouvernement britannique ; ce dernier soutint que la visite pouvait légitimement se faire ailleurs qu'en haute mer, au lieu de la rencontre, et que l'Allemagne seule devait être tenue de réparer les pertes subies (2). — Comp. n° 1662³.

1407. — Sur les devoirs qui incombent au croiseur devenu capteur, les diverses législations ne diffèrent pas essentiellement les unes des autres. Les mesures ordonnées par les règlements des puissances maritimes ne peuvent s'inspirer que d'une même pensée : préparer l'instruction et le jugement de la prise, et dans ce but assurer, autant que possible, sa conservation et sa conduite dans un port de l'Etat du capteur. — Des divergences de détail se rencontrent néanmoins entre les diverses législations. — Indiquons seulement les prescriptions de la législation française. — Le projet de Règlement voté par l'Institut de droit international et le Manuel d'Oxford, adopté en 1913, art. 100 et s., se sont occupés avec soin des formalités de la saisie.

§ 2. — Droits et devoirs du capteur (3)

1408. — Aux termes de l'article 116 des Instructions ministérielles françaises du 30 janvier 1916, identique à l'article 15 des Instructions de 1870 et à l'art. 116 de celles de 1912, le capteur doit procéder de la manière suivante : 1° s'emparer de tous les papiers de bord et les mettre sous scellés en présence du capitaine, après en avoir dressé inventaire (arrêté du 2 prairial an XI, art. 59) ; — 2° dresser un procès-verbal de capture, ainsi qu'un inventaire sommaire du bâtiment (décret du 15 août 1851, art. 293) ; — 3° constater l'état du chargement, faire fermer les écoutilles, les coffres et les soutes, y apposer les scellés ; — 4° dresser un inventaire spécial des objets appartenant aux offi-

(1) V. à ce sujet Pchèdecki, *Le droit international maritime et la grande guerre*, pp. 31 et s. — V. aussi Garner, A. J., 1915, p. 378 et p. 443. — Hershey, A. J., 1916, p. 583.

(2) V. Annuaire Grotius pour 1917, p. 150.

(3) V. Liozon, *Droits et devoirs des capteurs en matière de prises maritimes*, 1911.

ciers, à l'équipage et aux passagers (arrêté du 2 prairial an XI, art. 59 ; — décret du 15 août 1851, art. 293) ; — 5^o mettre à bord un équipage pour la conduite de la prise.

Dispositions analogues ou semblables dans : Règlement danois du 16 février 1864, art. 15. — Règlement prussien du 20 juin 1864, art. 13 et 14. — Ordonnances autrichiennes des 3 mars 1864 et 19 juillet 1866. — Ordonnance allemande de 1909-1914. — Règles italiennes de 1917. — Règlement chinois de 1917. — Règlement de l'Institut, art. 45 à 47. — Manuel d'Oxford, 1913, art. 100 (1).

1409. — La saisie ainsi opérée et constatée, la prise doit être conduite ou envoyée dans le port de France le plus rapproché ou le plus accessible, ou dans le port de la possession française la plus voisine. — Pendant le voyage, la prise navigue avec le pavillon et la flamme, insignes des navires de l'Etat. — En cas de force majeure, la prise peut entrer dans un port neutre pour réparer ses avaries ou pour se ravitailler : elle ne doit y séjourner que le temps nécessaire pour accomplir ses opérations ; elle n'y sera pas du reste tolérée plus longtemps : car, de nos jours, les puissances maritimes n'admettent les prises dans leurs ports qu'en cas de relâche forcée et pour vingt-quatre ou quarante-huit heures (Instruct. du 25 juillet 1870, art. 18, et Instruct. complément. de 1870, art. 13, 14, 18 ; Instruct. du 19 décembre 1912, art. 128 et s. ; Instruct. du 30 janvier 1916, art. 128 et s. — Arrêté du 2 prairial an XI, art. 61, 67. — Comp. Convention de la Haye du 18 octobre 1907, sur les devoirs des neutres dans la guerre maritime, art. 21 et 23). — En principe, le capteur doit escorter lui-même sa prise ; mais il peut juger préférable de l'expédier sous les ordres d'un officier, qu'il prépose à son commandement : c'est ce dernier procédé qu'employa notamment le croiseur allemand *Moewe* qui captura le vapeur anglais *Appam*, le 29 juillet 1916, au cours de la grande guerre (2). — Comp. Manuel d'Oxford, 1913, art. 102.

(1) V. Bulmerincq, *Le droit des prises maritimes, Le droit existant*, R. D. I., t. X, pp. 185 et s., 384 et s., 595 et s. — V. encore le règlement russe de 1895, *op. et loc. cit.* — V. les Instructions espagnoles du 24 avril 1893 à l'occasion de la guerre hispano-américaine, R. D. I. P., t. V, Documents, p. 71, et les Instructions américaines du 20 juin 1898 (art. 12 et s.) à l'occasion de la même guerre, R. D. I. P., t. V, Documents, p. 13. — V. aussi les Règlements japonais de 1894 et 1904, les Codes des Etats-Unis de 1900 et de 1917, les Règles italiennes de 1908. — Comp. également Mandelstam et Noldé, *op. cit.*

(2) Il n'est pas toujours indifférent d'employer l'un ou l'autre procédé. On peut supposer que le capteur a, avec un Etat, demeuré neutre, un traité qui assure une pleine liberté aux navires de guerre de l'une des parties entrant dans les ports de l'autre avec des prises : un pareil traité permet l'entrée d'une prise conduite par le navire capteur lui-même ou par un navire de guerre comme convoyeur de la prise, mais non pas l'entrée d'une prise sans escorte, à bord de laquelle le capteur a mis simplement un équipage. C'est ce que la Cour suprême des Etats-Unis a jugé le 6 mars 1917 dans l'affaire de l'*Appam*, V, R. D. I. P., t. XXIV, pp. 109 et 451.

1410. — Si la prise, escortée ou envoyée sous le commandement d'un chef de prise, gagne un port français, le capteur ou l'officier conducteur doit déclarer la prise et la remettre entre les mains de l'autorité publique. Il prévient le directeur de la douane et remet à l'autorité maritime ou consulaire : 1° son rapport de traversée ; 2° le procès-verbal de capture et d'apposition des scellés ; 3° l'inventaire de la cargaison ; 4° les pièces et papiers de bord (Instruct. complém. de 1870, art. 5 ; Instruct. de 1912, art. 134 ; Instruct. de 1916, art. 134. — Arrêté du 2 prairial an XI, art. 69).

Avant l'arrivée au port de destination, peuvent se réaliser plusieurs événements engendrant des conséquences juridiques.

1411. — A. — *Préemption ; réquisition des marchandises.* — Le capteur peut manquer de vivres, de houille, de munitions, etc. Il en trouve à bord du navire saisi. Il peut prélever ce qui est nécessaire à son usage, en faisant dresser un inventaire détaillé et un procès-verbal d'estimation qui permettront l'établissement d'un compte entre l'Etat et les ayants droit (Instruct. franç. du 25 juillet 1870, art. 20 ; du 19 décembre 1912, art. 149 et s. ; du 30 janvier 1916, art. 149 et s. ; ordonn. allemande de 1909-1914, art. 110 ; règles italiennes de 1917, art. 86). — V. Manuel d'Oxford, 1913, art. 106.

1412. — B. — *Emploi et réquisition de la prise.* — Si le capteur a besoin d'employer la prise à un service public, à transporter des dépêches, des troupes, des munitions, des approvisionnements, l'article 20 des Instructions françaises du 25 juillet 1870 l'y autorise. Estimation de la prise est faite par une commission de trois officiers supérieurs dont un membre du commissariat. Procès-verbal est dressé. Disposition analogue dans les Instructions de 1912 et 1916, art. 148. — Plus tard, la prise sera jugée ; si elle a péri ou a été détériorée dans le service imposé et que la capture soit déclarée nulle, indemnité ou moins-value sera payée aux ayants droit. — L'ordonnance allemande de 1909-1914 (art. 112) et les règles italiennes de 1917 (art. 89) autorisent également l'emploi ou la réquisition des prises. — V. Manuel d'Oxford, 1913, art. 106.

1413. — C. — *Perte par fortune de mer.* — Dans ce cas, l'article 19 des Instructions complémentaires de 1870, reproduit par les Instructions de 1912 et 1916, art. 147, prescrit d'avoir soin de constater le fait. Aucune indemnité n'est due dans ce cas, ni pour le navire, ni pour la cargaison, si la prise est plus tard annulée par un jugement. — V. Règles italiennes de 1917, art. 95. — Manuel d'Oxford, 1913, art. 107.

1414. — D. — *Rançon.* — Le capteur peut-il rançonner sa prise ? La question avait une réelle importance quand la course maritime était autorisée. — Les législations des différents Etats variaient beaucoup. Plusieurs, comme celles des Pays-Bas, de la Suède, de la Russie, interdisaient la rançon d'une manière absolue. — L'Angleterre, depuis l'Act 22 de George III, en 1782 (V. Naval Prize Act 1864,

sect. 45) (1). — La pratique française fut très changeante. L'arrêté du 2 prairial an XI régla les rançons dans ses articles 39 à 50.

Dans la guerre de 1870-1871, les Instructions françaises du 25 juillet, article 17, ne permirent aux vaisseaux de guerre de consentir à un traité de rançon, que s'il y avait force majeure. — Les Instructions de 1912 et de 1916, art. 152, interdisent de consentir un traité de rançon.

Les publicistes ont beaucoup discuté la question de la convenance ou de la légitimité du droit de rançonner la prise. — Valin, G.-F. de Martens ont pesé les avantages et les inconvénients de la rançon. — Story, Phillimore, Gessner admettent la légitimité de la rançon au point de vue du droit international (2). — Travers-Twiss (*loc. cit.*) fait l'historique de la rançon des prisonniers de guerre et repousse, avec la législation anglaise, la rançon des prises (3).

1415. — E. — *Destruction de la prise* (4). — En principe, le capteur doit conduire ou envoyer sa prise dans un port de l'Etat dont il dépend. Mais des circonstances peuvent s'opposer à cette conduite. — Le bâtiment capturé a reçu de telles avaries qu'il est difficile de le tenir à flot par le gros temps. — Ce bâtiment marche tellement mal qu'il ne peut pas suivre le navire de guerre et risque d'être repris par l'ennemi. — Le capteur est poursuivi par un navire de guerre de l'ennemi et l'approche d'une force ennemie supérieure fait craindre la reprise du navire saisi. — Le capteur, pour sa propre sécurité, ne peut se passer d'une partie de son équipage pour conduire la prise. — Les ports de son propre pays sont bloqués, etc. — Dans ces cas et autres analogues, le capteur ne peut-il, à titre de mesure exceptionnelle, détruire la prise ?

L'ordonnance de la marine de 1681, article 18 du titre des *Prises*, et l'article 64 de l'arrêté du 2 prairial an XI défendent de couler la prise et de descendre l'équipage sur une côte éloignée, *dans le dessein de céler la prise*. Mais ce n'est pas là le cas que nous examinons, et ce procédé n'est plus à craindre, depuis l'abolition de la course.

Presque tous les publicistes admettent le droit du capteur de détruire la prise, dans les cas de force majeure ou d'absolue nécessité.

(1) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, ch. IX, nos 181 à 183. — Oppenheim, *International law*, t. II, § 195.

(2) Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, pp. 355 et s.

(3) Sur la rançon des prises, V. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, nos 209 et s. ; *Le droit de la guerre maritime d'après les conventions de la Haye et de Londres*, n° 205. — Senlor, *Ransom bills*, *Law Quarterly Review*, t. XXIV (1918), p. 49.

(4) V. Garner, *Destruction of enemy and neutral merchant vessels*, A. J., 1915, p. 594, et 1916, p. 12. — Smith, *The destruction of merchant ships under international law*, 1917. — Takahashi, *La destruction des navires de commerce japonais par les bâtiments de guerre russes*, *Revue de droit international japonaise*, 1904, n° 9. — Wright, *The destruction of neutral property on enemy vessels*, A. J., 1917, p. 358.

Ainsi pensent Valin, Pistoye et Duverdy, Calvo, Bluntschli, Bulmerincq, Dupuis, Fiore, Geffcken, Gessner, F. de Martens, Perels, Mountague Bernard, Travers-Twiss, Wildman, Hall, Kent, etc.

En législation, la destruction de la prise dans les cas de force majeure est autorisée par l'article 20 des Instructions françaises complémentaires de 1870, par l'article 108 du Règlement russe de 1869 et par l'article 21 du Règlement russe de 1895, par l'article 50 du Projet de Règlement de l'Institut. — Le Code naval des Etats-Unis de 1900, abrogé en 1904, admettait qu' « en cas de nécessité militaire ou autre, les navires marchands de l'ennemi peuvent être détruits » (art. 14). Les règles de prises japonaises de 1904 (art. 41) statuaient aussi dans ce sens. — On doit, avant de détruire la prise, mettre en sûreté les équipages et les passagers, ainsi que les papiers de bord.

En pratique, le droit de destruction a été souvent exercé vis-à-vis des prises ennemies (1). — Durant la guerre de Sécession aux Etats-Unis, les croiseurs des Etats confédérés, leurs ports étant bloqués, détruisirent presque toutes leurs prises ; ils se contentèrent de *rançonner* les navires qui portaient des marchandises neutres. — Pendant la guerre franco-allemande de 1870-1871, le croiseur français *Desaix* incendia, le 21 octobre 1870, le *Ludwig* et le *Vorwaerts*. Le conseil des prises siégeant à Bordeaux décida, le 27 février 1871, que ces navires avaient été détruits pour cause d'intérêt majeur, comme l'établissait le rapport du commandant du croiseur. Appel fut interjeté devant le Conseil d'Etat par les propriétaires des navires et par les chargeurs des cargaisons. Le Conseil d'Etat rejeta leur recours, le 16 mars 1872, en statuant que la destruction des deux navires était justifiée. — Le commandant de la corvette allemande *Augusta*, se trouvant aussi dans un cas de force majeure par suite du manque d'hommes et des croisières des vaisseaux français, brûla, le 4 janvier 1871, le vapeur de l'Etat français le *Max*. — Il semble que, lors de la guerre hispano-américaine de 1898, les Américains ont, dans un cas, procédé à la destruction d'un navire marchand espagnol qu'ils avaient capturé (2). — Pendant la guerre russo-japonaise de 1904-1905, la Russie détruisit vingt et un navires japonais capturés comme prise.

Aux conférences de la Haye et de Londres en 1907 et en 1909, il ne fut pas question du droit de destruction des prises ennemies ; on ne songea pas à porter, à cet égard, atteinte aux droits des belligérants.

Quelle a été, en cette matière, postérieurement aux conférences de la Haye et de Londres, la législation des différents Etats ? Les Instructions françaises de 1912 et de 1916 (art. 153 et s.) ont admis la destruction des prises ennemies, en cas de nécessité et à

(1) Sur la destruction de la propriété privée ennemie employée par les belligérants comme moyen de guerre, V. ce que nous avons dit *supra*, n° 1383 et s.

(2) Le Fur, R. D. I. P., t. V, p. 809.

condition de placer en sûreté les personnes et les papiers de bord. Ce sont des principes analogues qui figurent dans l'ordonnance allemande de 1909-1914 (art. 112 et s., 129), dans les règles italiennes (art. 96), le règlement chinois (art. 35) et les Instructions américaines de 1917 (art. 104). La convention conclue le 9 novembre 1914, entre la France et l'Angleterre, pour déterminer les formalités relatives aux prises faites en commun par les forces alliées n'a pas fait allusion à la destruction des prises. En pratique, à part l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie qui torpillèrent les navires ennemis le plus souvent sans avertissement, les belligérants de 1914-1919 suivirent pour la destruction des prises ennemies les règles du droit des gens (V. *supra*, nos 1383 et s.).

1415¹. — Le Manuel d'Oxford, 1913, art. 104 et 105, a, au contraire, prévu la destruction des prises ennemies. Il n'a autorisé la destruction que des navires et des marchandises confiscables : « Art. 104. Il n'est permis aux belligérants de détruire les navires ennemis saisis qu'en tant qu'ils sont sujets à confiscation et en présence d'une nécessité exceptionnelle, c'est-à-dire lorsque l'exigent la sécurité du navire capteur ou le succès des opérations de guerre dans lesquelles celui-ci est actuellement engagé. Avant sa destruction, les personnes qui se trouvent à bord devront être mises en sûreté, et tous les papiers de bord et autres pièces que les intéressés estimeront utiles pour le jugement sur la validité de la capture devront être transbordés sur le navire capteur. Il en sera de même, dans la mesure du possible, pour les marchandises. — Il sera dressé procès-verbal de la destruction du navire capturé et des motifs qui l'ont amenée. — Art. 105. Le capteur a la faculté d'exiger la remise ou de procéder à la destruction des marchandises confiscables trouvées à bord d'un navire qui lui-même n'est pas sujet à confiscation, lorsque les circonstances sont telles que, d'après l'article précédent, elles justifieraient la destruction d'un navire passible de confiscation. Il mentionne les objets livrés ou détruits sur le livre de bord du navire arrêté et se fait remettre par le capitaine copie certifiée conforme de tous papiers utiles. Lorsque la remise ou la destruction a été effectuée et que les formalités ont été remplies, le capitaine doit être autorisé à continuer sa route ».

1416. — F. — *Reprises* (1). — Un bâtiment de commerce est pris par un vaisseau de guerre ennemi, puis repris par un navire de guerre de sa nation. Quels sont les effets de cette *rescousse* ? Le navire et sa cargaison retournent-ils à leurs propriétaires, ou deviennent-ils la chose de l'auteur de la reprise ? — La question ne devrait juridiquement soulever aucune difficulté, semble-t-il. Jusqu'au jugement qui prononcera sur la validité de la prise, reconnaîtra sa légitimité, ordon-

(1) V. sur les reprises, G.-F. de Martens, *Essai concernant les armateurs, les prises et les reprises*. — Paternostro, *Delle prede, delle repede e dei giudizi relativi*, 1879.

nera la confiscation du navire et celle de la cargaison, le capteur n'a acquis aucun droit de propriété. Le droit du propriétaire dépossédé a été *paralysé*, mais non anéanti. Le recapteur ne peut pas avoir plus de droit que celui auquel il a arraché la prise. Le propriétaire doit donc rentrer en possession de ce que la violence lui avait enlevé. — Ainsi décident la logique et l'esprit de justice.

La solution de la question ne pourrait être différente, que si le fait même de la saisie, par lui seul, transférait au capteur la propriété du navire et de la cargaison capturés. Alors, ce que la capture aurait fait acquérir au capteur, la reprise le transmettrait au recapteur. Sur la tête de celui-ci passeraient les droits qui auraient reposé sur la tête du capteur, pendant quelques moments.

1417. — La pratique internationale et plusieurs législations particulières ont méconnu la solution rationnelle. Le *Consulat de la mer* décidait que si la reprise a déjà été conduite en un lieu de sûreté *intra præsidia*, et qu'elle soit ensuite enlevée à l'ennemi, elle appartient au recapteur : la conduite de la prise *intra præsidia*, ayant enlevé à son propriétaire à peu près tout l'espoir de la reprendre, équivaut à une perte irrévocable de son droit. — Au cas contraire, la prise revient au propriétaire dépossédé, qui pouvait espérer la reprendre en mer, sauf à payer au recapteur une récompense fixée d'un commun accord ou par arbitrage.

Mais, même à l'époque où il était déjà admis que le sort de la prise est incertain jusqu'à la sentence de l'autorité chargée de prononcer sur sa validité, on a adopté une règle plus rigoureuse que celle du *Consulat*, la règle des *vingt-quatre heures*. La possession exercée pendant un court délai écoulé depuis la capture, vingt-quatre heures par exemple, suffit pour faire *usucaper* au capteur la propriété du navire et de la cargaison ennemie. La reprise opérée après ce délai fatal transmet au recapteur cette propriété définitivement perdue pour son compatriote (1).

1418. — En France, la *règle des vingt-quatre heures* fut adoptée par l'article 61 de l'ordonnance de 1584 et par l'article 8 du titre des *Prises* de l'ordonnance de 1681. — Si la reprise était faite avant les vingt-quatre heures, navire et cargaison étaient restitués à leurs propriétaires, sauf une récompense du tiers pour le recapteur. Si le navire était resté plus de vingt-quatre heures aux mains de l'ennemi, il était adjugé au recapteur. Mais Yalin nous apprend que le Roi a toujours été dans l'usage de faire la remise du profit de la rescousse faite par ses vaisseaux, que le navire pris fût resté plus de vingt-quatre heures ou non en la possession de l'ennemi, « Sa Majesté ne croyant pas devoir profiter du malheur de ses sujets ». — L'ordonnance de 1681 ne s'appliquait, en fait, qu'aux corsaires.

(1) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, ch. IX, nos 172 et 173. — Gessner, *op. cit.*, pp. 357 et s.

Le principe et la manière de l'appliquer furent confirmés sous Louis XVI, par l'ordonnance du 15 juin 1779, sauf le paiement par les propriétaires aux équipages des recapteurs d'une gratification du trentième de la valeur de la rescousse, si elle avait été faite avant les vingt-quatre heures, et du dixième de la totalité, si la reprise avait été effectuée après ce délai, ensemble les frais de justice et d'administration.

L'article 3 de la loi du 12 vendémiaire an VI revenait au système du *Consulat de la mer* : *avant d'avoir été conduits dans un port ennemi*, disait-il. — Mais l'arrêté du 2 prairial an XI, article 54, a érigé en règle la pratique observée sous Louis XVI. — Les Instructions de 1870 statuent que la rescousse d'un bâtiment national ne donnera lieu à aucun droit sur le bâtiment recous. Si le bâtiment repris est un neutre, il sera considéré comme ennemi, s'il est resté plus de vingt-quatre heures en la possession de l'ennemi. Si ce bâtiment n'est pas resté vingt-quatre heures au pouvoir de l'ennemi, il sera relâché purement et simplement. D'après les Instructions de 1912 et de 1916, art. 161, « en cas de capture par l'ennemi d'un bâtiment national ou allié on doit s'efforcer d'en opérer la rescousse ; dans ce cas et dans celui où on reprendrait sur l'ennemi un bâtiment neutre, on retiendra le personnel militaire ennemi trouvé à bord et on relâchera purement et simplement le navire ; pour le personnel ennemi non militaire trouvé à bord du même navire, on se conformera aux articles 6 et 7 de la convention XI de la Haye ».

1419. — La loi prussienne a conservé la règle du *Consulat de la mer* (1). — L'article 98 de l'ordonnance des prises allemande de 1909-1914 déclare que « si un navire capturé par l'ennemi est recapturé avant d'avoir été condamné et d'avoir servi à des entreprises belligérantes, il doit être relâché si de la part de l'Empire allemand il n'y a pas de motifs de capture ; un rapport concernant cette relâche doit être transmis directement au chef de l'Amirauté ».

Nous passons sous silence les dispositions législatives ou les traités de la Hollande, du Danemark, de la Suède, du Portugal, de l'Angleterre, etc., relatifs aux rescousses opérées par des corsaires, ces Etats ayant renoncé à la course (2).

Pour l'Angleterre, le *Prize act permanent* de 1864 (27 et 28 Victoria, ch. 25, § 40) décide que le navire anglais repris sur l'ennemi est rendu à son propriétaire par une décision de la Cour des prises, sous déduction du huitième de la valeur, ou d'une fraction plus forte arbitrée par la Cour, mais toujours inférieure au quart, si la rescousse a été opérée dans des circonstances particulièrement difficiles et dangereuses : restitution prononcée, quel que soit le temps que la prise

(1) Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, p. 359. — Calvo, *op. cit.*, t. V, § 3195. — Perels, *Manuel*, p. 227.

(2) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, ch. IX, n° 175.

ait passé aux mains de l'ennemi, bien plus quand même elle aurait été déclarée de bonne prise par un tribunal de prise ennemi ; sorte de *jus postliminii*. — Une seule exception est apportée pour le cas où le navire de commerce aura été armé en guerre, par le capteur. — L'article 30 du *Naval Prize Bill* présenté en 1911 disait simplement qu'un navire marchand ou des marchandises britanniques capturés par l'ennemi et recapturés par un navire de guerre britannique doivent être restitués à leur propriétaire par un décret de la Cour des prises. — V. articles 1 et s. ordre XXX des *Prize court Rules* de 1914.

Aux Etats-Unis, l'Act du Congrès du 20 juin 1864 décide que les navires et les cargaisons recous sont restitués à leurs propriétaires, pourvu qu'ils n'aient pas été, avant la rescousse, condamnés par une autorité compétente, et moyennant le paiement d'un droit de *salvage*, somme raisonnable et équitable, arbitrée par la Cour statuant sur la prise (1). — Les Instructions américaines de 1917 admettent que, par le fait de la capture, les droits sur un navire ennemi sont enlevés au propriétaire ennemi et transférés au gouvernement du capteur (art. 86, note, et 104).

L'article 108 des Règles italiennes de 1917 porte : « Tout navire de commerce national ou allié capturé par l'ennemi, et qui a été repris, devra être restitué au propriétaire, sauf remboursement des dépenses faites ».

D'après l'article 37 des Règles de prises chinoises du 30 octobre 1917, « quand l'officier commandant d'un navire de guerre a recapturé un navire enregistré dans la République ou dans un pays neutre qui avait été capturé, mais non encore employé par l'ennemi ou envoyé dans un port ennemi, il peut le relâcher ».

1420. — Dans la doctrine, Grotius, Puffendorf, Bynkershoek, Vattel adoptaient le système du *Consulat de la mer*. Telle paraît être aussi l'opinion de Geffcken (sur Heffter, *op. cit.*, § 138, note 1). — G.-F. de Martens et Massé veulent que la prise recousse soit restituée au propriétaire à quelque époque que soit faite la reprise, moyennant une juste rétribution des frais et dommages occasionnés au recapteur ; car, pour eux, la propriété du navire ou de la cargaison ne passe au capteur qu'à et que par la conclusion de la paix. — Bluntschli, Gessner, Hautefeuille, de Boeck admettent qu'il n'y a rescousse qu'avant la condamnation prononcée au profit du capteur par un tribunal compétent et ordonnent dans ce cas la restitution de la prise au propriétaire. — Mais si la sentence de condamnation a été rendue au profit du capteur, ce jugement a modifié la situation juridique, a créé des droits définitifs au profit du capteur, a désinvesti le capturé de son droit de propriété : la seconde capture constitue, non une rescousse, mais une *nouvelle prise* (2).

(1) Wheaton, *Eléments*, t. II, p. 33. — Gessner, *op. cit.*, p. 363. — Calvo, *op. cit.*, t. V, § 3197. — Bulmerincq, *op. cit.*, R. D. I. P., t. X, p. 636.

(2) Grotius, *op. cit.*, lib. III, cap. VI, § 3. — Bynkershoek, *Quaestiones juris publici*, lib. I, cap. V. — De Martens, *Essai concernant les armateurs, etc.*, §§ 44 à 47. — Massé, *op. cit.*, t. I, n° 424. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 859 à 862.

C'est l'opinion préférable. La prise, par elle-même, n'a que des effets purement négatifs : elle est un obstacle à l'exercice du droit des propriétaires du navire et de la cargaison ; elle n'est pas une cause juridique d'acquisition. — Toute prise doit être jugée. Jusqu'à la sentence, le capteur n'est pas propriétaire. Jusqu'à cette sentence, la prise et la rescousse sont de purs faits, qui se succèdent, le premier défavorable, le second favorable au propriétaire.

Lors de la guerre de 1914-1919, un certain nombre de navires neutres et anglais, capturés par les Allemands et déclarés de bonne prise par la juridiction des prises allemande, avaient été amenés dans le port belge de Zeebrugge. Quand, à la suite de la retraite des Allemands, en 1918, les Belges reprirent possession de ce port, ils trouvèrent ces navires et s'en emparèrent. Il y avait, dans ce cas, non pas une reprise, mais une nouvelle prise, car les navires neutres et anglais, ayant été l'objet d'un jugement de condamnation au profit du capteur, étaient devenus des navires allemands ; les propriétaires originaires ne pouvaient dès lors prétendre recouvrer les navires, ceux-ci devaient appartenir à l'Etat belge qui les avait finalement capturés. C'est ce qu'a décidé le conseil des prises de Belgique par des décisions des 17 et 23 octobre 1919, affaires *Midsland*, *Gelderland* et *Brussels* (R. D. I., 3^e série, pp. 119, 125 et 135).

À la suite de la guerre mondiale, il a été jugé le 26 juillet 1920 par le conseil des prises français (aff. *Pass of Balmaha-Seeadler*) qu'il n'y a pas rescousse vis-à-vis d'un navire de commerce des Etats-Unis, associés de la France contre l'Allemagne, saisi par cette dernière et transformé par elle en navire de guerre, puis capturé par la France.

1421. — Il peut se produire et il s'est souvent produit en fait des rescousses successives : il y a alors *rescousse* — *rescousse*. *Ex.* Un navire anglais A est pris par un vaisseau français B ; tous deux sont ensuite capturés par un anglais C ; puis tous les trois sont saisis par un navire français D. Quelle solution donner ? — En France, on devra, à l'égard du navire français B, rescousser une fois, appliquer l'arrêté du 2 prairial an XI ; le navire anglais A, pris deux fois, est au dernier capteur français D, ainsi que l'anglais C, pris une seule fois. — C'est la solution qu'avaient adoptée, sous l'empire de l'ordonnance de 1681, plusieurs arrêts du Conseil du Roi (2 janvier 1695, 17 octobre 1705, 5 juin 1706, 14 juin 1710, 5 novembre 1748). — C'est la solution consacrée par les jurisprudences anglaise et américaine (1).

D'après le Manuel d'Oxford, 1913, art. 108, « lorsqu'un navire pris,

— Gessner, *op. cit.*, pp. 344 et s. — De Boeck, *op. cit.*, n^o 312. — Hautefeuille, *Des droits et des devoirs, etc.*, t. III, pp. 385 et s. — V. Projet de Règlement de l'Institut, art. 119 à 122. — V. Hall, *International law*, édit. Higgins, 1917, § 166.

(1) Jones, *Commerce in war*, 1907, pp. 595-646. — Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, 1900, t. II, pp. 549-581. — G.-F. de Martens, *op. cit.*, ch. III, § 53. — Pistoye et Duverdy, *op. cit.*, t. II, pp. 114 et s. — Phillimore, *Comment.*, t. III, § 424.

puls repris, vient à être enlevé au recapteur, le dernier capteur a seul des droits sur lui » (1).

SECTION III. — Tribunaux de prises

1422. — La saisie du vaisseau ennemi et celle de la cargaison ennemie qui constitue son chargement sont de purs faits, nécessités, occasionnés par l'état de guerre. Ont-ils été justement, légalement, régulièrement accomplis ? Le capteur n'a-t-il pas outrepassé les lois de la guerre ? Ne s'est-il pas trompé sur la *nationalité* du navire, sur celle de la cargaison ? N'a-t-il pas saisi en *eaux neutres* ? etc., etc.

Aussi est-ce un principe universel, constant, plusieurs fois séculaire, que toute prise doit être jugée (V. Codes des Etats-Unis de 1900, art. 56, et de 1917, art. 86 (2). — Manuel d'Oxford, 1913, art. 110, 111, 115. — Règlement chinois de 1917, art. 38).

Jusqu'au jugement, le capteur n'a sur la prise qu'un droit éventuel. — Il n'est pas propriétaire. — Il peut le devenir, si le caractère de la détention qu'il exerce est reconnu légitime. — La saisie sera déclarée valable, le fait sera converti en droit. C'est le jugement qui constituera le titre du capteur (3). Jusque-là, l'appréhension, la détention prolongée, la mise en sûreté ne sont que de purs faits. — *L'occupatio bellica* n'est plus que la *causa remota* de l'acquisition : la *causa proxima* se trouve dans le jugement. — « Un Etat belligérant, déclare l'article 112 du Manuel d'Oxford, 1913, n'acquerra la propriété du navire ou des marchandises qu'il a saisis durant la guerre qu'au moment où, par une décision devenue définitive, la juridiction des prises aura prononcé à son profit la confiscation de ce navire ou de ces marchandises ».

Si le navire, si sa cargaison sont reconnus ennemis, si la saisie a été accomplie selon la coutume, le navire et la marchandise constituent une *prise maritime*. — L'attribution qui est faite au capteur constitue un *droit*.

1423. — Le jugement des prises maritimes appartient au souverain du capteur, qui l'exerce par lui-même ou par délégation. Ce jugement n'appartient qu'à lui seul. — Mais n'est-il pas à la fois juge et partie ? Faire juger la capture par le souverain du capturé présenterait le même inconvénient, soulèverait la même objection.

Faire juger par un Etat tiers serait nier l'indépendance même de l'Etat dont le capteur relève. — Le contrôle de l'Etat tiers serait

(1) Quelle est la valeur d'une reprise opérée par le capitaine et l'équipage même du navire capturé ? Quels sont les droits qui dérivent d'une pareille reprise ? Sur cette question, V. Noble Gregory, *Right of the master and crew of a captured ship to effect her rescue*, A. J., 1917, p. 315.

(2) Comp. toutefois, dans le Code de 1917, les articles 86, note et 104. — V. n° 1419

(3) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 133, note 3. — Travers-Twiss, *op. cit.* t. II, ch. IX, nos 171 et 176. — V. la note précédente.

inefficace ; car ses décisions ne sauraient être mises à exécution contre une personne, le capteur, non soumise à son pouvoir souverain. Il faudrait faire appel au pouvoir de l'Etat du capteur, qui accorderait ou refuserait son concours à son gré. — Un circuit pour revenir au même point, avec une cause de conflit en plus. Beau résultat.

1424. — En outre, l'exercice du droit de prise est une conséquence du droit de guerre lui-même. Or c'est exclusivement sur l'Etat du capteur que le droit international fait peser la responsabilité des actes de guerre. Donc, c'est à cet Etat, à lui seul, qu'il incombe de mettre sa responsabilité à couvert, en contrôlant les actes de ses subordonnés, de sa marine militaire, et en réprimant les vices et les abus que lui révélerait ce contrôle. — Donc la juridiction des prises faites sur l'ennemi ne peut appartenir qu'au seul souverain du capteur.

Les belligérants ne peuvent pas contester la compétence de leurs juridictions respectives. Ils sont, l'un vis-à-vis de l'autre, sur le pied d'une parfaite égalité.

1425. — La compétence des tribunaux de prises de l'Etat, à la marine militaire (ou aux corsaires) duquel appartient le capteur, est parfaitement admise par la coutume internationale et par les publicistes, en ce qui concerne la capture de la propriété ennemie (1). — Elle est contestée par plusieurs auteurs à l'égard des neutres. Nous retrouverons la question en son lieu (V. *Neutralité*). — La conférence de la Paix de 1907 a admis un droit de recours devant une Cour internationale des prises (V. n° 1440¹).

1425¹. — Au cours de la guerre mondiale de 1914-1919, une convention a été signée le 9 novembre 1914 entre la France et la Grande-Bretagne, pays alliés, dont l'article 1^{er} déclare que « le jugement des prises ennemies ou neutres appartiendra à la juridiction du pays du belligérant capteur, sans qu'il y ait à distinguer selon que celui-ci était placé sous les ordres de l'autorité navale de l'un ou de l'autre des pays alliés ». Il peut être toutefois dérogé à cette règle, dans un cas particulier, à raison des circonstances exceptionnelles, par un accord spécial des gouvernements intéressés (Conseil des prises français, 1^{er} août 1918, aff. *Pao-Hing-Lie*). — La Russie a adhéré le 5 mars 1915 à la convention franco-britannique ; l'Italie, le 15 janvier 1917.

1425². — Mais on peut supposer que des saisies soient effectuées *en commun* par les marines militaires de deux ou plusieurs Etats alliés. Quel sera dans ce cas le tribunal compétent pour juger la prise ? Le 6 juin 1864, lors de la guerre des duchés, un traité fut conclu entre l'Autriche et la Prusse sur la compétence en matière de prises des navires danois effectuées en commun : son article 1^{er} déclara que la juridiction appartient au tribunal des prises de l'Etat dont l'officier exerçait le commandement pendant l'action (2). C'est la même solution

(1) Perels, *op. cit.*, § 58, pp. 337 et 341.

(2) Bulmerincq, *R. D. I.*, t. X, p. 265.

qui a été admise, au cours de la guerre mondiale de 1914-1919, par l'article 3 de la convention du 9 novembre 1914 entre la France et la Grande-Bretagne (1).

§ 1. — Organisation, caractère et compétence des tribunaux de prises (2)

1426. — Chaque Etat organise ses tribunaux de prises, règle leur procédure et établit sa jurisprudence, selon ses traditions et selon son droit public (3).

Mais il est des traditions communes à la plupart des Etats. — Ainsi, les tribunaux de prises, à raison même de leur mission spéciale, ne fonctionnent qu'en cas de guerre. — Ces tribunaux ne siègent que

(1) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, p. 112.

(2) V. Le Bretteville, *Des tribunaux de prises maritimes*, 1902. — Demangeat, *De la juridiction en matière de prises maritimes*, 1890. — Dienna, *I tribunali delle prede belliche e il loro avvenire*, 1896. — Dumas, *Le Conseil des prises sous l'ancien régime (XVII^e et XVIII^e siècles)*, Nouvelle Revue historique du droit français et étranger, septembre-octobre 1905 ; *Etude sur le jugement des prises maritimes en France jusqu'à la suppression de l'office d'amiral (1627)*, 1908 ; *Deux procès de prises maritimes à l'époque de la guerre de Cent Ans*, R. D. I. P., t. XVI, p. 5. — Esperson, *Diritto diplomatico giurisdizione internazionale marittimo*. — Féron, *Des tribunaux de prises, organisation, compétence, procédure*, 1896. — Gessner, *Des tribunaux de prises et de leur réforme*, R. D. I., t. XIII, p. 26, et *Le droit des neutres sur mer*, 1876, ch. VI, pp. 369 et s. — Leroy, *La guerre maritime, les armements en course et la juridiction des prises*, 1900. — Marsden, *Early Prize Jurisdiction and Prize Law in England*, The English Historical Review, 1909, 1910 et 1911. — Matsunami, *Du tribunal des prises*, Revue de droit international japonaise, t. III, 1905, n° 4. — Niemeyer, *Projets de réforme du jugement des prises*, Deutsche Juristisch Zeitung, t. X, n° 7. — Piggot, *The relations of the prize court to belligerent policy*, Société Grotius, t. III, p. 99. — Pohl, *Deutsche Prisengerichtsbarkeit*, 1911. — Sfériadès, *Les tribunaux de prises en Grèce : leur constitution, leur fonctionnement et leur jurisprudence*, R. D. I. P., t. XXIX, p. 31. — Story, *Notes on prize courts by the late judge*, 1854. — Vigière, *La juridiction des prises maritimes*, 1901. — Worms, *La juridiction des prises*, Revue des Deux-Mondes, 15 novembre 1915, p. 90 ; *Communications faites en août 1915, août 1916 et octobre 1917 sur la question des prises maritimes à l'Académie des sciences morales et politiques*, Compte rendu des travaux et séances de l'Académie des sciences morales et politiques, 1915, 1916 et 1917.

(3) Pendant la guerre de 1914-1919, chaque Etat belligérant constitua des tribunaux de prises. Ainsi, le 8 novembre 1914, la Russie établit des cours de prises à Cronstadt, à Sébastopol et à Vladivostok ; le 14 août 1916 une juridiction des prises fut instituée au Portugal et le 20 juillet 1917 au Siam. Au lendemain du jour où elle déclara la guerre à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie, la Chine institua des juridictions de prises : à cet effet, le 30 octobre 1917, le jour même où elle publiait un règlement sur les captures en mer, elle fit paraître des règles sur la constitution et l'organisation de ces juridictions. La Belgique se montra moins pressée : elle attendit la fin des hostilités pour établir sur son territoire un véritable tribunal des prises (loi du 1^{er} septembre 1919), mais elle avait dès le début de la guerre (août 1914) chargé une chambre du tribunal d'Anvers de juger les procès de prises (R. D. I. P., 2^e série, t. I, pp. 493 et s.).

dans les pays des belligérants. Un tribunal de prises ne saurait être établi en pays neutre. Les agents consulaires des belligérants à l'étranger n'ont pas le pouvoir de juger les prises, qui seraient conduites en relâche forcée dans les ports neutres de leur arrondissement consulaire. Ils peuvent procéder seulement à des actes d'*instruction* (V., pour la France, un décret du 18 juillet 1854 et une circulaire du ministre de la marine du 16 août 1854) (1).

Dans toutes les législations particulières, on constate l'organisation d'autorités, commissions ou individus, chargés de l'*instruction préparatoire* dans les ports de la métropole ou des colonies. — Dans presque toutes encore, on constate l'institution de juridictions de *première instance* chargées de statuer sur la validité des prises, et de juridictions d'*appel* ou de seconde instance, devant lesquelles les intéressés peuvent se pourvoir et demander l'annulation ou la réformation de la sentence rendue par la juridiction du premier degré (2). — Tels sont les traits généraux et communs.

Quelques courtes indications sur les organisations particulières de la France et de l'Angleterre (3).

1427. — L'histoire de la juridiction des prises en France a été

(1) Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, pp. 349 et s.

(2) En Italie, les décisions de prises ne peuvent faire l'objet d'un recours que devant la Cour suprême de cassation. En Grèce, ces décisions ne sont soumises à aucun recours.

(3) Pour l'organisation actuellement admise en Allemagne, il faut se référer à la loi du 3 août 1884 et à l'ordonnance de procédure du 15 avril 1911. — En Italie, c'est le Code de la marine marchande de 1877 qui prévoit la constitution d'une commission spéciale devant être nommée par un décret royal ; c'est un décret du 30 mai 1915 qui l'a constituée pour la guerre mondiale de 1914-1919 ; le règlement intérieur de la commission est du 26 juin 1915. — En ce qui concerne la Russie, on peut consulter le règlement du 27 mars 1895 et une Instruction particulière du 20 septembre 1900. V. R. D. I. P., t. IV, Documents, p. 6. — Appliqués par la Russie, lors de sa guerre de 1904 avec le Japon. — Comp. note russe du 14/27 février 1904, R. D. I. P., t. XI, Documents, p. 11. — V. Bowles, *De la critique de M. Holland sur la loi russe concernant les prises maritimes*, Revue de droit international japonaise, 1904, n° 3. — V. aussi Cohen, *ibid.*, 1904, n° 3. — Holland, *Des règlements russes concernant les prises maritimes*, Revue de droit international japonaise, 1904, n° 2. — Le Japon a, lors de sa guerre contre la Chine, à la date du 24 août 1894, rendu une ordonnance relative aux prises maritimes, sur l'organisation, la compétence et la procédure du conseil des prises. V. R. D. I. P., t. II, Documents, p. 4. — Ariga, *op. cit.*, p. 278. — Takahashi, *op. cit.*, pp. 11 et 172. — Nouveau règlement du 7 mars 1904 lors de la guerre contre la Russie. V. Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, pp. 527 et s. — Comp. le rapport de M. Bulmerincq, *loc. cit.* — La Chine, après qu'elle eut déclaré la guerre à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie le 14 août 1917, a, on l'a vu, rendu le 30 octobre de cette année un texte législatif organisant des cours de prises de première instance et d'appel et réglementant la procédure devant ces cours. V. Padoux, *Organisation en Chine d'une Cour des prises maritimes depuis la guerre*, J. I. P., t. XLV, p. 1168. — V. dans R. D. I. P. 2° série, t. II, Documents, pp. 39 et s., le texte des décisions de prises rendues par la Cour de prises chinoise.

très nettement exposée par Pistoye et Duverdy dans leur *Traité des prises maritimes* et aussi par M. Dumas, *Etude sur le jugement des prises maritimes en France jusqu'à la suppression de l'Office d'amiral (1627) et Le Conseil des prises sous l'ancien régime (XVII^e et XVIII^e siècles)*. — Un Conseil spécial, dit *Conseil des prises*, fut institué par un décret du 18 juillet 1854, pour la durée de la guerre de Crimée, puis par un décret du 9 mai 1859, pour la durée de la guerre d'Italie, enfin par un décret du 28 novembre 1861, pour une durée indéterminée : après ce décret, le Conseil, tout en ne devant siéger qu'à l'occasion d'une guerre, devenait permanent. — En 1870, à raison de l'investissement de Paris, un décret du 27 octobre 1870 nomma un Conseil provisoire, composé de fonctionnaires des départements de la justice, de la marine et des affaires étrangères. Il a fonctionné jusqu'au 26 février 1871. — Au mois d'août 1914, lors de la grande guerre, les membres du Conseil des prises furent désignés et pris parmi des fonctionnaires des mêmes ministères. — L'appel des décisions rendues par le Conseil des prises est porté devant le Conseil d'Etat ou, plus exactement, devant le chef de l'Etat statuant le Conseil d'Etat entendu. — Devant le Conseil des prises, les parties peuvent signer elles-mêmes leurs mémoires et requêtes : sinon, ces pièces sont signées par des avocats au Conseil d'Etat.

1428. — En Angleterre, la juridiction en matière de prises est exercée, en première instance, par la section de la Haute-Cour de justice, désignée sous le nom de *Probate and admiralty Division*. Les membres en sont, au commencement de chaque guerre, constitués juges en matière de prises par une commission spéciale. — Les juges de la section sont au nombre de deux. Ils peuvent siéger, et, en fait, ils siègent séparément. — L'appel est porté devant la division judiciaire du Conseil privé. Ses décisions sont définitives (1). — La matière de la juridiction des prises est régie par le *Naval Prize Act* de 1864, les *Prize Courts Acts* de 1894 et les *Prize Court Rules* de 1914. — Le 23 juin 1910, un projet de loi tendant à codifier, en les amendant, les dispositions relatives aux prises dans la guerre maritime (*Naval Prize Bill*) fut présenté par le gouvernement au Parlement britannique (2).

1429. — L'organisation des tribunaux de prises n'est jusqu'à présent purement *judiciaire* qu'en Angleterre, en Hollande et aux Etats-Unis. — L'Espagne et la France ont une organisation purement administrative. — En Autriche, en Danemark, en Allemagne, en Russie, en Chine, en Belgique, en Grèce, au Japon, l'organisation est plutôt

(1) Phillimore, *Comment.*, t. III, § 439. — Bulmerincq, *Le droit des prises maritimes*, R. D. I., t. X, p. 187. — Comp. *Le droit des prises maritimes en Angleterre*, J. I. P., t. XLII, p. 1037.

(2) V. Dupuis, R. D. I. P., t. XVIII, p. 371. — Comp. Baldwin, *An anglo-american Prize tribunal*, A. J., 1915, p. 297.

mixte, les éléments judiciaire et administratif y étant plus ou moins inégalement représentés (1).

1430. — Quelle est la meilleure organisation ? — Bulmerincq se prononce pour une organisation purement judiciaire. — F. de Martens préfère voir donner à ce tribunal de prises un caractère mixte, à la fois administratif et judiciaire : on a l'avantage, dit-il, de faire participer à l'examen des affaires concernant les prises l'élément politique et administratif dont la présence est indispensable, attendu que notamment la capture des vaisseaux et des marchandises neutres soulève toujours des questions politiques. — M. de Boeck paraît aussi pencher pour une composition mixte de la juridiction (2).

1431. — Mais ces conseils de prises constituent-ils de véritables tribunaux ? Question discutée entre les auteurs et dans les sessions de l'Institut de droit international, question qui soulève celle du caractère propre du droit de prise. — Dans toute affaire de prise, il y a une question *juridique*, celle de la *validité* de la prise, sur laquelle statuera la cour ou le conseil des prises : il y a aussi, à côté et préalablement, une question *politique*, la question d'*opportunité*.

Les prises sont faites au nom de l'Etat. L'Etat peut, avant tout jugement, ordonner la restitution d'une prise, soit qu'elle lui paraisse manifestement injuste, soit pour une raison d'ordre politique. — Ainsi agit le gouvernement français, en 1870, dans l'affaire du navire allemand la *Ghérardine*. — Les cours ou conseils des prises ne sont donc saisis de la question de validité de la prise, que si l'Etat veut bien laisser statuer sur cette question.

1432. — Les auteurs et les juges anglais, Travers-Twiss, Lord Stowel, Phillimore, etc., attribuent expressément le *caractère judiciaire* aux tribunaux de prises. — Un auteur danois du commencement du XIX^e siècle, Tetens, pense que les tribunaux de prises doivent être de véritables cours de justice. Bulmerincq en exprime le vœu.

M. de Boeck pense que les cours ou conseils de prises constituent des tribunaux d'exception, jugeant une *question spéciale dont la solution exige des connaissances spéciales* et ne saurait être demandée aux tribunaux ordinaires de l'ordre judiciaire. — Enfin ces cours ou conseils sont des tribunaux internationaux, non d'après leur composition, mais d'après leur *mission*. Lord Stowel disait : « Ce tribunal est un tribunal international, siégeant sous l'autorité du roi de la Grande-Bretagne » (3).

Au contraire, Massé dénie au conseil des prises le caractère de vrai

(1) Bulmerincq, *Le droit des prises maritimes*, R. D. I., t. X, pp. 120, 240, 438, 630 et s. — Paternostro, *Delle prede, etc.*, pp. 87-90. — F. de Martens, *Traité de droit intern.*, t. III, § 125. — Négrin, *Derecho intern. marit.*, n° 323. — V. R. D. I. P., 2^e série, t. I, p. 504.

(2) Bulmerincq, *Les droits nationaux, etc.*, R. D. I., t. XIII, p. 473 et s. — F. de Martens, *Traité*, t. III, § 125. — De Boeck, *op. cit.*, n° 336.

(3) De Boeck, *op. cit.*, n° 333 à 337.

tribunal. La décision est en réalité purement gracieuse et non contentieuse, puisque le capturé, quelle que soit l'injustice dont il a été victime, *n'a pas d'action* contre le capteur. Le contrôle de l'exercice du droit de prise est une *pure faculté* pour le souverain du capteur. Le tribunal des prises n'est *qu'une instance de police de l'Etat*, dans laquelle s'apprécie la conduite du capteur. — Avec des expressions différentes, telle est aussi la doctrine de Cauchy, de Calvo, de Klüber, de Pistoye et Duverdy, de Rayneval, etc. (1).

Il est admis en France que les décisions de prises sont des décisions rendues en matière contentieuse (décrets français du 3 août 1917, affaires *Eir*).

1433. — Véritable tribunal ou commission administrative, un conseil ou une cour de prises statue exclusivement sur la *validité* des captures : il ne juge pas la question de propriété du navire ou de la cargaison, qui reste entière entre les intéressés : il n'examine cette question que comme et en tant qu'élément de la *nationalité* (n^{os} 597 et s.). — Au cours de la guerre 1914-1919, la France et l'Angleterre décidèrent d'arrêter les marchandises appartenant à des sujets allemands ou venant d'Allemagne ou expédiées sur l'Allemagne : les arrêts de marchandises de propriété, provenance ou destination ennemie doivent être jugés par la cour ou le conseil des prises (Ordre en Conseil britannique du 11 mars 1915 ; décret français du 13 mars 1915). — En Italie, l'article 225 du code de la marine marchande déclare que la commission des prises statue sur la légitimité des prises et la confiscation. Mais un décret du 1^{er} août 1915 lui reconnaît compétence pour juger toute demande en réparation de dommages présentée à l'encontre de l'Etat pour faits se rapportant à l'exercice du droit de prise. — C'est, dit la loi belge du 1^{er} septembre 1919, pour statuer sur la validité des prises que le conseil des prises est compétent.

1433¹. — Est-ce même sur la validité de *toutes* les captures, que doit statuer un conseil ou une cour des prises ? Il y a ici une double restriction : 1^o Les seules prises qui reviennent aux tribunaux de prises sont celles qui sont faites sur la marine de commerce, qu'il s'agisse de la capture d'un bâtiment, de celle de la cargaison, ou des deux à la fois, sans que d'ailleurs il faille, à cet égard, distinguer entre les navires et les cargaisons ennemis, neutres, nationaux ou alliés. Les prises réalisées sur la marine de guerre de l'ennemi échappent au contraire à la compétence de ces tribunaux : elles sont effectuées sous l'autorité exclusive du ministre de la marine, et celui-ci a seul mission de dire si elles ont été valablement opérées. V. Conseil des prises français, 5 mai 1915, aff. *Rohlfs*. Par application de cette règle il a été jugé que la juridiction des prises n'est pas compétente pour connaître de

(1) Cauchy, *op. cit.*, t. I, p. 66. — Calvo, *op. cit.*, t. V, §§ 3046 et s. — Massé, *Droit commercial*, p. 345. — Klüber, *op. cit.*, §§ 295 et 296. — Pistoye et Duverdy, *op. cit.*, t. II, p. 182.

la capture d'un navire de guerre ennemi, ancien navire de commerce allié transformé par l'ennemi en bâtiment de guerre (Conseil des prises français, 26 juillet 1920, aff. *Pass of Balmaha-Seedler*). 2° Des prises ne sont de la compétence d'un conseil ou d'une cour de prises que si elles sont maritimes. Cette juridiction connaîtra donc des captures faites en haute mer, dans les eaux territoriales ou dans les ports de mer. Mais elle ne doit pas statuer sur les prises effectuées dans un lac ou sur un fleuve ou une rivière (V. notamment Règles chinoises sur la cour des prises du 30 octobre 1917, art. 1^{er} ; loi belge organique du conseil des prises du 1^{er} septembre 1919, art. 2 ; Conseil des prises français, 5 mai 1915, aff. *Rohlf's*). Cette dernière règle n'a pas été strictement appliquée au cours de la guerre mondiale de 1914-1919 : la Roumanie, pendant cette guerre, a en effet constitué des tribunaux de prises pour juger les captures opérées sur le Danube, tout au moins dans la partie de ce fleuve qui forme son embouchure ; elle a considéré que, à raison de leur largeur, généralement assez grande, les estuaires ou embouchures des fleuves peuvent être assimilés à des eaux maritimes : c'est l'opinion qui avait été soutenue en 1913 dans la Commission de l'Institut de droit international chargée d'élaborer un Manuel des lois de la guerre maritime (1).

1433². — Les cours et conseils doivent statuer d'après les principes du droit international, puisqu'ils prononcent sur un cas d'application des lois de la guerre. — Mais les Etats belligérants ont l'habitude de publier, au début d'une guerre maritime, des déclarations ou ordonnances sur le droit des prises. — Ces ordonnances s'adressent évidemment aux commandants des navires de guerre (ou des corsaires), tenus d'en respecter les prescriptions. Elles sont aussi obligatoires pour les juges des prises. — Or, elles peuvent être en contradiction avec le droit international. Comment résoudre ce conflit ?

1433³. — La France, au cours de la guerre de 1914, a tranché la question de la manière la plus équitable. Son conseil des prises a estimé qu'il devait appliquer la législation nationale lorsque celle-ci, plus que le droit international, apporte au profit des neutres des restrictions aux droits de la France, mais qu'il devait au contraire donner la préférence au droit international sur le droit national quand le premier est plus favorable aux neutres.

1434. — Les juges des Cours anglaises ont la prétention d'appliquer le droit international et résolvent le conflit par un argument commode. Ils admettent que le droit international trouve son expression dans les actes ou lois que le parlement juge à propos de voter. — Les juges anglais, en outre, admettent que les cours d'amirauté et d'appel, ayant été guidées dans leurs jugements antérieurs par des principes

(1) V. Rapport Paul Fauchille, Annuaire de l'Institut, t. XXVI, p. 189. — Worms, *La juridiction des prises*, Revue des Deux-Mondes du 1^{er} novembre 1915, p. 97.

conformes au droit international, ont de fait observé ce droit, et que par suite leurs décisions acquièrent l'autorité et la force du droit, qu'elles fondent le droit. La sentence n'est plus un document, constatant plus ou moins exactement une règle de droit et l'interprétant ; c'est la règle elle-même, c'est la *lex*. — On doit ne pas oublier ce tour d'esprit particulier des juges anglais, et aussi des publicistes américains, si l'on veut comprendre comment ont pu être rendues certaines sentences, et comment les cours de prises anglaises, aveuglées par les intérêts anglais, se sont montrées si partiales et si enclines à exagérer les droits des belligérants (1). — Le 7 avril 1916, une décision importante du Comité judiciaire du Conseil privé a jugé qu'en ce qui concerne le fond du droit, si une cour des prises britannique est liée par les actes de la législation de la Grande-Bretagne, il n'est pas moins vrai que si cette législation contient un acte dont les stipulations sont incompatibles avec le droit international, la cour des prises ne doit pas l'appliquer, car le droit dont la cour des prises doit faire l'application n'est pas le droit national, mais le droit international (affaire *Zamora*).

1435. — En Prusse, l'article 29 du Règlement des prises du 20 juin 1864 dit : Le conseil des prises et le conseil supérieur des prises se guident d'après les prescriptions des lois spéciales en matière de prises, et, dans le silence de celles-ci, d'après les principes généraux du droit des gens, sans préjudice de l'observation des traités conclus avec les Etats neutres et de l'application de la rétorsion, lorsqu'il y a lieu (Bulmerincq, *loc. cit.*, p. 243). La tendance de la jurisprudence allemande est encore aujourd'hui que la juridiction des prises doit appliquer le droit national, même s'il est en conflit avec le droit international ; celui-ci ne doit être suivi que s'il n'existe dans le droit national aucune règle permettant de solutionner le litige (affaire *Zaanstroom*, 1^{er} juin 1915) (2).

Le Règlement autrichien du 21 mars 1864 a disposé que le tribunal prend pour base de son jugement les principes reconnus du droit international et spécialement l'ordonnance du 3 mars 1864. — En Italie, l'article 5 du décret du 20 juin 1866, a décidé que la commission des prises statue suivant les règles sanctionnées par le Code de la marine marchande et les Instructions adressées aux commandants des forces navales d'opérations :

(1) Bulmerincq, *Le droit des prises maritimes*, R. D. I., t. X, p. 186. — De Boeck, *op. cit.*, pp. 396 et s. — Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, pp. 403 et s.

(2) V. Huberich, *The development of german prize law*, 1918, p. 10. — Wehberg, *Seekriegsrecht*, 1915, p. 821. — Comp. Hellborn, *Grundbegriffe des Völkerrechts*, 1912, p. 91. — Schramm, *Prisenrecht*, 1913, p. 368. — Sur la comparaison, au point de vue dont il s'agit, de la jurisprudence anglaise et de la jurisprudence allemande, V. un article de M. Charles de Visscher, R. D. I. P., 2^e série, t. II, p. 29. — V. aussi Verzijl, *La jurisprudence des prises et le droit des gens*, Annuaire Grotius pour 1917, p. 50.

1436. — Bluntschli constate combien est fautive la situation du juge des prises. S'il juge d'après le droit international sans tenir compte des ordonnances de son pays, il viole le droit public de ce pays. S'il applique ces ordonnances sans tenir compte du droit international, il se met en contradiction avec le but même de son institution (*op. cit.*, art. 847). — Heffter critique aussi avec vivacité les règles admises en matière de prises maritimes et le rôle des membres des tribunaux de prises (*op. cit.*, § 139).

§ 2. — Procédure et jugement

1437. — La procédure en matière de prises est réglée par les législations spéciales des divers Etats. — Nous n'avons pas à les exposer. Quelques indications générales suffisent (1).

Tous les Etats ont pourvu à ce qu'il fût fait, à l'arrivée de la prise dans un des ports du capteur, une *instruction locale et préparatoire* par un tribunal, une commission ou un fonctionnaire de la marine. — Cette instruction est fort importante : car c'est elle qui fournira au tribunal des prises les éléments de sa décision. — Cette instruction s'accomplit d'une manière à peu près uniforme dans les différents pays. En général, elle n'est pas contradictoire (V. France : arrêté du 6 germinal an VIII ; arrêté du 2 prairial an XI ; décret du 18 juillet 1854. — Règlement danois du 13 février 1864. — Règlement autrichien du 21 mars 1864. — Règlement prussien du 20 juin 1864, etc., etc.).

1438. — L'instruction préparatoire terminée et les mesures de précaution provisoires pour sauvegarder navire et cargaisons prises, l'affaire est portée devant le tribunal des prises de première instance.

(1) V. dans le rapport publié en 1878 par M. de Bulmerincq, *Le droit des prises maritimes*, 1^{re} partie, l'exposé détaillé de toutes les législations des puissances maritimes, R. D. I., t. X, pp. 135 et s. ; pp. 384 et s. ; pp. 585 et s. Depuis la date où parut ce rapport, de nouveaux règlements sur la procédure des juridictions de prises ont été rendus dans de nombreux pays. On peut indiquer, parmi les plus récents : pour l'Allemagne, ordonnances du 15 avril 1911 (publiées le 3 août 1914), du 3 août 1914 et du 20 mars 1915 ; pour la Grande-Bretagne, *Prize Courts Acts* de 1894 et *Prize Court Rules* de 1914, complétant et modifiant le *Naval prize Act* de 1864 ; pour l'Italie, règlements de la Commission des prises des 26 juin et 14 septembre 1915 et du 1^{er} avril 1916 ; pour la Chine, règles concernant la cour des prises du 30 octobre 1917 ; pour la Belgique, loi organique du conseil des prises du 1^{er} septembre 1910 (on trouvera ces différents textes dans la R. D. I. P. et dans les Recueils des décisions de prises afférentes à la guerre de 1914-1919 publiés par M. Paul Fauchille). — Les actes constitutifs du conseil des prises sont, pour la France, le décret du 9 mai 1859, le règlement du 4 juin 1859, renouvelé le 22 août 1914, et le décret du 28 novembre 1861 ; il faut aussi pour ce pays se rapporter au règlement du 26 juillet 1778 et aux arrêtés des 6 germinal an VIII et 2 prairial an XI. — Comp. Perels, *op. cit.*, § 59. — Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, pp. 409 et s. — Comp. encore Féron, *op. cit.* — Hard, *Prize Court practice and procedure*, 1914. — Sfériadiès, *op. cit. loc. cit.*

— Le capteur joue le rôle commode de défendeur. Celui de demandeur est imposé aux personnes intéressées au navire et à la cargaison. — Le capteur n'a pas à prouver la légitimité, ni la régularité de la prise : elles sont présumées. Aux intéressés à réclamer leurs biens contre le capteur. A eux de prouver leur *innocence*.

Pourront-ils du moins la prouver de toute manière ? Non. — D'après certaines législations, la preuve ne peut être faite qu'à l'aide des papiers de bord ; d'après d'autres, le tribunal peut accorder la faculté de fournir d'autres preuves.

1439. — Le jugement de première instance prononcé, l'appel peut être interjeté devant un tribunal supérieur, soit par le réclamant, soit par le commissaire du gouvernement. — Le délai de l'appel varie selon les diverses législations, trois jours, dix jours, un mois, trois mois.

Le recours formé contre un jugement de première instance en matière de prises n'a pas un effet suspensif. Si donc on suppose qu'un navire neutre, capturé par un belligérant, est déclaré de bonne prise par le tribunal de première instance de ce belligérant et qu'il tombe ensuite en la possession de l'adversaire de celui-ci, il doit être considéré entre ses mains comme un navire ennemi et non pas comme un navire neutre, quoiqu'un appel ait été antérieurement formé par son propriétaire devant la cour des prises du premier capteur, qui après la seconde capture a proclamé la première prise illégitime. C'est ce qu'a décidé le conseil des prises de Belgique à la date du 17 octobre 1919, dans l'affaire du navire *Gederland*.

1439¹. — Le jugement de première instance ou d'appel peut prononcer la condamnation du navire ou de la cargaison, ou de tous les deux suivant les cas. — Cette condamnation est une sentence de confiscation : elle a un effet translatif au profit de l'Etat du capteur (ou du corsaire). Il a été toutefois jugé que le jugement d'attribution de la prise rétroagit au jour de la saisie (affaire *Romulus* jugée par la Cour de Londres le 18 décembre 1907, Dalloz, *Rec. pér.*, 1908, 2, 342) ; l'article 107 des Règles de prises italiennes du 25 mars 1917 dit expressément : « La décision qui déclare la légitimité de la prise a un effet rétroactif au moment de la capture ». — L'article 112 du Manuel d'Oxford, 1913, a, sur la question, statué dans les termes suivants : « Un Etat belligérant n'acquerra la propriété du navire ou des marchandises qu'il a saisis durant la guerre qu'au moment où, par une décision devenue définitive, la juridiction des prises aura prononcé à son profit la confiscation de ce navire ou de ces marchandises » ; l'Institut de droit international qui, lors de la discussion de cet article, a rejeté un amendement déclarant que la condamnation du navire opère un effet rétroactif, a ainsi reconnu au jugement de prise un caractère translatif de propriété (1).²⁵ — L'Etat remet souvent une partie de la

(1) V. de Boeck, *op. cit.*, nos 330 et 379. — Pistoye et Duverdy, *op. cit.*,

valeur de la prise à l'équipage du navire qui a opéré la capture : en France, une loi du 15 mars 1916, modifiant le mode d'attribution des prises maritimes, a attribué le produit de celles-ci à un fonds spécial, géré par l'établissement des invalides de la marine ; un arrêté du ministre de la marine du 26 mai 1919 (Journal officiel du 23 août 1919, p. 9044) a été rendu pour l'exécution de cette loi (1). La convention entre la France et la Grande-Bretagne du 9 novembre 1914 indique comment doit se faire la division du produit d'une prise effectuée en commun par les bâtiments alliés (art. 5).

Le tribunal peut ordonner la restitution pure et simple de la prise ; le réclamant supporte les frais et dépens. — La restitution peut être accompagnée de la condamnation du capteur à payer les frais et des dommages-intérêts au réclamant qui triomphe. Le principe n'a jamais été contesté, mais presque jamais appliqué (2).

Le conseil des prises ne peut statuer sur des demandes en dommages-intérêts qu'accessoirement aux décisions qu'il est appelé à rendre sur la validité des prises. Ainsi, lorsqu'un navire neutre a été autorisé après débarquement des marchandises suspectes à continuer son voyage, le conseil des prises, uniquement saisi de la question de validité de la capture de ces marchandises, est incompétent pour statuer sur les réclamations tendant à l'allocation d'indemnités pour le préjudice résultant du déroutement et de l'arrêt prolongé du navire. Au contraire, le conseil des prises est compétent pour statuer sur la réclamation du propriétaire du navire tendant au paiement d'une somme représentant le fret, lorsque la perte du fret est la conséquence de la saisie des marchandises dont le conseil a été appelé à apprécier la validité, et non de l'arrêt du navire (V. décret français du 22 janvier 1919, aff. *Atlas*).

La question des dommages-intérêts à allouer aux intéressés a été spécialement prévue par la déclaration navale de Londres du 26 février 1909, dans son article 64 ainsi conçu : « Si la saisie du navire ou des marchandises n'est pas validée par la juridiction des prises ou si, sans qu'il y ait eu de mise en jugement, la saisie n'est pas maintenue, les intéressés ont droit à des dommages et intérêts, à moins qu'il y ait eu des motifs suffisants de saisir le navire ou des marchandises ». — L'allocation de dommages-intérêts, il convient de l'observer, n'est pas due seulement, d'après cet article, lorsque le tribunal des prises a annulé la saisie, mais aussi lorsque le navire saisi, conduit

t. II, p. 522. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VIII, n° 3206. — Comp. Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXVI, pp. 592-594.

(1) Le 25 août 1920 une circulaire du ministre de la marine a été rendue sur la répartition du produit net des prises maritimes effectuées pendant la grande guerre de 1914-1919 (Journal officiel du 27 août 1920, p. 12568).

(2) Sur la procédure en matière de prises, V. encore les Règlements japonais de 1894 et 1904 et russe de 1895 et le Code naval des Etats-Unis de 1900, art. 46 et s., ainsi que les textes des divers Etats cités *supra*, n° 1426, note.

dans un port, a été relaxé par vole administrative, sans intervention d'un tribunal des prises. — Il faut encore remarquer que des dommages-intérêts sont dus pour la cargaison saisie, puis relâchée, comme pour le navire. — C'est à la juridiction des prises qu'il appartient d'apprécier le dédommagement dû et la suffisance des motifs qui ont fait saisir le navire ou les marchandises : il y aurait, par exemple, des motifs suffisants, dispensant le capteur de dommages-intérêts, quelle que soit au fond la décision du tribunal, s'il y avait eu jet, suppression ou destruction volontaire des papiers de bord du navire, papiers de bord doubles, faux ou falsifiés, production tardive par le capitaine des justifications de sa conduite qui devaient être normalement à sa disposition (1).

Les intérêts ne peuvent, en matière de prises maritimes, être alloués qu'à titre d'indemnité ou de supplément d'indemnité (V. décret français du 22 janvier 1919, aff. *Atlas*).

1489°. — Le jugement définitif sur les prises est obligatoire pour les parties et forme désormais la base de leurs droits respectifs, il termine tout litige entre le capteur et le capturé. Nul Etat étranger, nulle autorité judiciaire ou administrative ne saurait reviser la sentence, restituer aux réclamants déboutés de leur demande les biens revendiqués par eux sans succès. Il n'y aurait en réalité aucune sécu-

(1) Sur la jurisprudence des tribunaux de prises dans les divers pays et à l'occasion des différentes guerres, V. *Atti della regia commissione delle prede* (publiés par le gouvernement d'Italie au sujet de la guerre italo-turque de 1911-1912). — Barboux, *Jurisprudence du conseil des prises pendant la guerre de 1870-1871, 1872*. — Crespel, *La jurisprudence française des prises maritimes au XIX^e siècle*, 1910. — *Décisions du Conseil des prises (pendant la guerre de 1914)* (publication du ministère français de la marine), 1916. — Paul Fauchille, *La guerre de 1914. Jurisprudence française en matière de prises maritimes*, 1916 et s. — Paul Fauchille et Jules Basdevant, *La guerre de 1914. Jurisprudence britannique en matière de prises maritimes*, 1918 et s. — Paul Fauchille et Jules Basdevant, *La guerre de 1915. Jurisprudence italienne en matière de prises maritimes*, 1917 et s. — Paul Fauchille et Ch. de Visscher, *La guerre de 1914. Jurisprudence allemande en matière de prises maritimes*, 1921. — Fromageot, *La jurisprudence de la Cour suprême des Etats-Unis en matière de prises pendant la guerre hispano-américaine*, 1901. — Marstrand Mecklenburg, *Das japanische Preisrecht in seiner Anwendung im russisch japanischen Kriege*, 1908. — Pritchard, *A digest of the law and practice of the High Court of Admiralty of England*, 2^e édit., 1865. — Robinson, *Collectanea maritima or public instruments tending to illustrate the prize law*, 1801. — Roscoe, *Reports of prize cases determined in the High Court of Admiralty from 1745 to 1859*, 1905. — Sfériadès, *op. et loc. cit.* — Trehern, *Reports of british and colonial Prize cases*, 1916 et s. — De Hart, *Lloyd's Reports of Prize cases during the European war which began in August 1914*, 1916 et s. — Tudor, *A selection of leading cases on mercantile and maritime law*, 1868. — Pour les décisions de la Cour d'appel des prises allemande rendues à l'occasion de la guerre de 1914, V. *Entscheidungen des Oberprisengerichts in Berlin herausgegeben im Auftrage des Reichs-Justizamts*, 1918. — V. encore Hurst et Bray, *Russian and Japanese Prize Cases*, 1912-1913. — V. en ce qui concerne les décisions chinoises pendant la guerre mondiale, Paul Fauchille, *Jurisprudence chinoise en matière de prises maritimes*, 1921.

rité pour les acquéreurs de prises si le jugement pouvait être remis en question, si les navires acquis des capteurs pouvaient être saisis dans des ports étrangers sous prétexte d'erreur commise par le tribunal qui l'a rendu (1). Mais, s'il n'y a pas lieu de revenir judiciairement sur une affaire définitivement jugée, la décision rendue qui a validé la prise, lorsqu'elle n'est pas conforme au droit international ou qu'elle est manifestement injuste, lorsqu'elle lèse injustement les sujets d'Etats neutres, peut donner ouverture à la responsabilité de l'Etat capteur et faire l'objet contre lui d'une réclamation de la part de l'Etat dont dépend la chose capturée : les Etats sont en effet responsables de leurs tribunaux de prises comme des autres autorités qui agissent en leur nom et ils ont un droit de protection sur leurs sujets, qui leur permet d'élever des protestations diplomatiques ou de demander des réparations ; le belligérant capteur pourra ainsi, malgré le jugement rendu, être obligé de relâcher la prise ou de payer une indemnité aux personnes lésées (2). M. Verraeus considère que la responsabilité de l'Etat belligérant existe même dans le cas où le traité de paix a déclaré confirmer toutes les prises faites durant la guerre, et cela par application du principe : *paeta tertiis non nocent* (3). — Un cas curieux s'est présenté à ce propos à la fin de 1919 dans les rapports de la Chine et de l'Italie, après la grande guerre. Un vapeur austro-hongrois, le *Silesia*, appartenant au Lloyd de Trieste, capturé par la Chine au cours de cette guerre, avait été déclaré de bonne prise par la cour de Shanghai (21 juin 1918) et, en appel, par la Haute-Cour de Pékin (6 novembre 1918) ; devenue propriétaire du vapeur, la Chine l'affecta, sous le nom de *Hwa-Yih*, à une compagnie de navigation chinoise, qui le loua au gouvernement tchéco-slovaque pour faire des transports à Trieste : arrivé à la fin de 1919 dans cette ville, qui de territoire austro-hongrois était devenue par la guerre territoire italien, le *Hwa-Yih* fut, à la requête du Lloyd, transformé en société italienne, mis sous séquestre puis adjugé à ses anciens propriétaires par une décision du tribunal de Trieste. Protestation de la Chine, qui fit valoir que le navire avait été condamné régulièrement par des décisions chinoises passées en force de chose jugée et qu'aucune autorité judiciaire italienne n'avait pouvoir de reviser ; le 11 mai 1920, le cabinet de Rome reconnut la justesse du point de vue chinois et autorisa le *Hwa-Yih* à continuer librement ses opérations ; le gouvernement de Pékin a toutefois renoncé à réclamer des dommages-

(1) V. Bluntchill, *Le droit international codifié*, art. 850 et 851. — Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, p. 144. — Oppenheim, *International law*, 2^e édit., t. II, § 437. — Verines, *Les lois de la guerre et la neutralité*, t. II, p. 262. — Wheaton, *Eléments du droit international*, 5^e édit., t. II, § 16, p. 47.

(2) Comp. Vattel, *Le droit des gens*, liv. II, chap. XVIII, § 350. — V. les auteurs cités à la note précédente.

(3) Verraeus, *op. cit.*, t. II, p. 264.

intérêts pour la perte que lui avait causée la détention du navire, réservant simplement les droits des tiers, c'est-à-dire du gouvernement tchéco-slovaque, qui auraient pu être lésés par cette détention (1). — On peut encore citer des règles qui précèdent un certain nombre d'applications intéressant des neutres. En 1756, le roi de Prusse Frédéric II, considérant comme injuste la procédure de la Cour des prises britannique vis-à-vis de navires de commerce prussiens capturés pendant la guerre de 1747-1748 entre la France et l'Angleterre, obtint de la Grande-Bretagne le paiement d'une indemnité de 20,000 £. A la suite de la guerre entre le Danemark et la Grande-Bretagne, les Etats-Unis formèrent contre le gouvernement danois, dont les tribunaux de prises avaient définitivement validé la capture de navires américains par ses vaisseaux de guerre, une demande tendant, non pas à la revision ou à l'annulation des sentences prononcées, mais à une indemnité pour leurs citoyens en conséquence du déni de justice commis par les tribunaux en dernier ressort : il fut donné satisfaction aux réclamations des Etats-Unis par un traité conclu avec le Danemark le 28 mars 1830. Après la guerre de Sécession américaine, les articles 12-17 du traité de Washington décidèrent la nomination de trois commissaires pour s'occuper des réclamations élevées contre les décisions des cours de prises américaines. En 1879, durant la guerre entre le Chili et le Pérou, l'Allemagne, dont un navire, le *Luxor*, avait été condamné par les tribunaux péruviens, fit entendre des réclamations à la suite desquelles le navire fut relâché (2).

1439³. — Aux termes de l'article 440 du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919, l'Allemagne a déclaré « accepter et reconnaître comme valables et obligatoires toutes décisions et tous ordres concernant les navires allemands et les marchandises allemandes, ainsi que toutes décisions et ordres relatifs au paiement des frais et rendus par l'une quelconque des juridictions de prises des puissances alliées et associées et s'engager à ne présenter au nom de ses nationaux aucune réclamation relativement à ces décisions ou ordres ». — Mais, suivant l'alinéa 2 du même article, « les puissances alliées et associées se sont réservé le droit d'examiner, dans telles conditions qu'elles détermineront, les décisions et ordres des juridictions allemandes en matière de prises, que ces décisions et ordres affectent les droits de propriété des ressortissants desdites puissances ou ceux des ressortissants neutres ». — Mêmes solutions dans les articles 378 des traités de paix de Saint-Germain du 10 septembre 1919 avec l'Autriche, 296 du traité de paix de Neuilly du 27 novembre 1919 avec la Bulgarie, 361 du traité de Trianon du 4 juin 1920 avec la Hongrie. — Le conseil des prises de Belgique a jugé que, dans l'article 440, alinéa 2, du traité de

(1) V. R. D. I. P., t. II, 2^e série.

(2) V. Bluntschli, *op. cit.*, art. 851. — Gessner, *Le droit des neutres*, pp. 371-373. — Oppenheim, *op. et loc. cit.* — Wheaton, *op. cit.*, t. II, p. 57.

Versailles, il s'agit d'une condition imposée à l'Allemagne et, relative aux navires et cargaisons capturés par elle, mais non recapturés par les Alliés, et qu'on n'a nullement entendu tracer aux tribunaux de prises des puissances alliées l'obligation d'avoir à contrôler les décisions allemandes qui leur seraient favorables en tant que formant la base de leurs propres droits ou de ceux de leurs ressortissants. D'autre part, d'après ce conseil, c'est par voie d'action gouvernementale et diplomatique que doit se faire la révision des décisions allemandes et non point par l'entremise des tribunaux de prises organisés pour statuer sur la validité des prises faites par les Alliés. V. aff. du *Gederland*, 17 octobre 1919 (1).

1440. — Le droit de juridiction des tribunaux de prises, étant donné leur mission spéciale, ne commence qu'avec la guerre. Mais doit-il disparaître nécessairement après que celle-ci a cessé ? La paix rétablie, les tribunaux de prises ne peuvent-ils pas continuer de fonctionner à l'égard de navires saisis pendant la guerre ? (2) Il y a sur cette question désaccord à la fois dans la doctrine comme dans la pratique, et on trouve à son sujet des stipulations particulières dans plusieurs traités de paix. Trois systèmes différents ont été soutenus.

1° Une première doctrine décide que les navires capturés pendant la guerre peuvent faire l'objet de jugements de la part des tribunaux de prises, même après la conclusion de la paix. — C'est l'opinion de Bluntschli, de Brusa, de Diena, de Fiore, d'Oppenheim (3). C'est aussi celle qu'ont admise dans la première partie du XIX^e siècle des arrêts du Conseil d'Etat français en matière de prises (V. Cons. d'Etat, 20 novembre 1815, et les autres décisions citées par Pistoye et Duverdy, *op. cit.*, t. I, p. 145) et des décisions des conseils de prises japonais lors de la guerre sino-japonaise de 1894-1895 (aff. *Yik-Sang*) et de la guerre russo-japonaise de 1904-1905 (aff. *Australia* et *Montara*, Takahashi, *op. cit.*, pp. 630 et 638). Telle est également la règle qui a été observée en ce qui concerne la guerre mondiale de 1914-1919 : les tribunaux de prises n'ont pas alors cessé de continuer à juger après le rétablissement de la paix ; il en fut ainsi notamment en France et en Italie. — En faveur de cette doctrine, on fait remarquer que le rétablissement des relations pacifiques éteint le droit de faire des prises mais non les prises déjà faites et que la conclusion de la paix ne peut pas en effacer les effets, enlever au belligérant, vainqueur

(1) V. R. D. I., 3^e série, t. I, p. 125.

(2) Sur cette question, V. Eudo, *Les tribunaux de prises disparaîtront-ils avec le rétablissement de la paix (russo-japonaise) ?* Revue de droit international japonaise, t. IV, 1905, n^o 2.

(3) V. Bluntschli, *op. cit.*, art. 862. — Brusa, *L'affaire du Doelwyk*, D. R. I. P., t. IV, p. 157. — Diena, *Diritto internazionale pubblico*, 2^e édit., p. 628, et *Le jugement du Conseil des prises d'Italie dans l'affaire du Doelwyk*, J. I. P., t. XXIV, p. 268. — Fiore, *Droit international*, liv. IV, ch. I, § 1833. — Oppenheim, *op. cit.*, 2^e édit., t. II, § 436.

ou vaincu, les droits qu'il a acquis de par la guerre et pendant sa durée : si à la conclusion de la paix tous les navires non encore déclarés de bonne prise devaient être immédiatement relâchés, les ennemis et les neutres qui violent les devoirs de la neutralité ne courraient, en cas de guerres de courte durée, que le risque d'exposer leurs propriétés à une séquestration temporaire (1).

2° D'après une deuxième théorie, les tribunaux de prises perdent à la paix tout droit de juridiction vis-à-vis des navires capturés durant la guerre. Ainsi le décident spécialement de Boeck, Perels et Rivier (2). C'est le principe qui se trouve aussi, expressément formulé, dans un certain nombre de traités de paix (traité du 8 vendémiaire an IX entre la France et les Etats-Unis ; traité de Zurich du 10 novembre 1859 entre la France et l'Autriche, art. 3 ; traité de Vienne du 30 octobre 1864 entre l'Autriche, le Danemark et la Prusse, art. 13 ; traité de Francfort du 10 mai 1871 entre la France et l'Allemagne, art. 13 ; traité d'Athènes du 1/14 novembre 1913 entre la Grèce et la Turquie, art. 9 ; traité de Brest-Litowsk du 3 mars 1918 entre l'Allemagne et la Russie, art. 29). Ces traités déclarent, en effet, que les bâtiments et cargaisons qui n'ont pas été l'objet d'une condamnation de la part d'un conseil des prises avant la conclusion de la paix doivent être restitués, en nature ou en valeur. Ils ne s'entendent pas toutefois sur le moment qu'il y a lieu de considérer à ce point de vue comme constituant la conclusion de la paix : les uns déposent les tribunaux de prises de leur droit de juridiction à partir de l'échange des ratifications sur les préliminaires de paix (Francfort) ; les autres, à compter de l'échange des ratifications du traité de paix ou dès la signature de ce traité (Athènes et Brest-Litowsk). On ne rencontre aucune clause de ce genre dans les traités de paix qui ont mis fin à la guerre mondiale de 1914-1919. Les auteurs qui soutiennent cette doctrine ne sont pas non plus d'accord sur toutes ses conséquences : tandis que Perels dit d'une manière générale que la conclusion de la paix arrête la procédure, empêchant la continuation des procès pendants aussi bien que l'introduction des instances nouvelles, de Boeck estime que la voie de l'appel ne doit pas être fermée aux capturés, en matière de prises condamnées en première instance avant la cessation de la guerre. Un décret italien du 20 juin 1866 a disposé que les prises doivent être *validées* pendant la durée de la guerre seulement. — A l'appui du système qui fait ainsi disparaître à la paix le droit de jugement des tribunaux de prises, on fait valoir que, nés pour la guerre, ces tribunaux ne sauraient être maintenus quand apparaissent les relations normales : en définitive, le jugement d'une prise constitue la conclu-

(1) V. les auteurs cités à la note précédente, p. 589.

(2) V. de Boeck, *op. cit.*, p. 273. — Perels, *op. cit.*, p. 350. — Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 347.

sion d'un acte d'hostilité, et la conclusion d'un acte d'hostilité ne peut pas suivre le rétablissement des rapports pacifiques.

3^o Un troisième système, intermédiaire, a vu le jour en Italie en 1896, lors de la lutte entre l'Italie et l'Abyssinie, à propos du *Doelwyk*, navire hollandais, c'est-à-dire neutre, saisi par un navire italien, l'*Etna*, pour transport de contrebande de guerre. La Commission des prises italienne, ayant eu à se demander si elle pouvait statuer sur la prise malgré le rétablissement de la paix, a décidé, à la date du 8 décembre 1896, qu'elle pouvait examiner la légitimité de la capture, mais qu'elle ne pouvait prononcer la confiscation : la capture, pratiquée et non encore légitimée pendant la guerre, peut et doit faire l'objet d'un jugement après la cessation des hostilités, car un acte de justice décidant de la conduite du capturé est nécessaire pour savoir si et dans quelle mesure le belligérant a opéré aux termes de son droit de défense ; mais, dès que l'état de guerre a cessé, le droit de défense a cessé également, et aucune confiscation ne saurait être prononcée par la justice. — Cette décision a été vivement critiquée : on a notamment observé que la confiscation a le caractère d'une peine et qu'une peine peut être prononcée après la conclusion de la paix lorsque l'acte criminel auquel elle se rapporte a été consommé avant le rétablissement des relations pacifiques (1).

De ces trois systèmes celui que la pratique semble avoir le plus généralement adopté est le premier : le traité de Zurich de 1859 a expressément déclaré que c'est « par une dérogation exceptionnelle à la jurisprudence généralement consacrée » qu'il prescrivait la restitution des bâtiments ennemis non encore condamnés par le conseil des prises, et dans les deux plus importantes des guerres récentes, 1904-1905 et 1914-1919, les belligérants n'ont pas admis que le droit de juridiction des tribunaux de prises devait disparaître par la conclusion de la paix.

Quoiqu'il en soit de la solution qu'il faut ici donner, un point, en tout cas, n'est pas douteux. Un belligérant peut faire acte de grâce en relâchant après la conclusion de la paix les prises opérées pendant la guerre et non encore jugées, et même celles déjà condamnées par les tribunaux de prises quand leur condamnation n'est pas définitive (2). C'est ainsi que, par un décret du 29 mars 1865 (3), Napo-

(1) V. Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 436. — Brusa et Diena, *op. et loc. cit.* — V. la décision de la Commission des prises dans les Archives diplomatiques, janvier 1897 et dans J. I. P., t. XXIV, p. 350. — Sur la question, V. Brusa, *L'affaire du Doelwyk*, R. D. I. P., t. IV, p. 157. — Despagnet, *Le conflit entre l'Italie et l'Abyssinie*, R. D. I. P., t. IV, p. 39. — Diena, *Le jugement du Conseil des prises d'Italie dans l'affaire du Doelwyk*, J. I. P., t. XXIV, p. 268. — V. encore sur l'affaire du *Doelwyk*, les travaux cités *infra*, en tête du livre V.

(2) V. Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 436, note.

(3) Comme dans le traité de Zurich de 1859, Napoléon III a, dans ce décret de 1865, pris soin de constater qu'il agissait « par une dérogation aux règles consacrées en matière de prises maritimes ».

l'éon III, « voulant atténuer les maux de la guerre », a décidé de restituer à leurs propriétaires les navires de la marine marchande mexicaine, ainsi que leurs chargements, capturés depuis le commencement de la guerre par les bâtiments de la marine française et qui n'avaient pas été définitivement condamnés (1). De même, en novembre 1905, l'Empereur du Japon proclama la restitution sans conditions de toutes les prises neutres faites après la signature, mais avant la ratification du traité de paix de Portsmouth avec la Russie.

§ 3. — Cour internationale des prises (2)

1440¹. — La deuxième conférence de la Paix a adopté, le 18 octobre 1907, une convention XII, qui institue une cour internationale des prises (art. 1^{er}). L'initiative de l'établissement d'une juridiction internationale des prises est venue de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne ; la question n'avait pas été prévue dans le programme russe de la Conférence. Mais les projets présentés à la Haye par l'Allemagne et l'Angleterre étaient trop différents pour servir de base à une discus-

(1) Un décret de Napoléon III du 19 novembre 1859 a de même ordonné la restitution des bâtiments autrichiens capturés qui n'ont point encore été l'objet d'une condamnation de la part du conseil des prises ; mais ce décret fut rendu en exécution de l'article 3 du traité de paix de Zurich.

(2) Sur la cour internationale des prises, organisée par la deuxième conférence de la Haye en 1907, V. Berthon, *La juridiction des prises maritimes et la cour internationale des prises*, 1910. — Brown, *The proposed international Prize Court*, A. J., 1908, p. 476. — Carton de Wiart, *Cour internationale des prises maritimes organisme juridique*, J. I. P., 1911, p. 815. — De Caqueray, *Le jugement des prises maritimes et la convention de la Haye du 18 octobre 1907*, 1910. — Cavaglieri, *La natura giuridica della corte internazionale delle prede*, R. I., 1913, pp. 121-301. — Donker-Curtius, *La Cour internationale des prises*, R. D. I., 2^e série, t. XI, p. 5 ; et *Cassation et arbitrage*, *ibid.*, t. XII, pp. 5 et s., 30 et s. — Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres*, 1911, pp. 423 et s. — Des Garets, *Le jugement des prises maritimes et la Cour internationale des prises*, 1910. — Gregory, *The proposed international Prize Court and some of its difficulties*, A. J., 1908, p. 458. — Holland, *La convention de la cour des prises et la déclaration de Londres*, R. D. I., 2^e série, t. XIII, p. 337. — Louveau, *Juridiction des prises devant les deux conférences de la Haye et conférence navale de Londres*, 1909. — Michaelis, *Mängel und Vorzüge des XII Abkommens der zweiten Haager Friedenskonferenz*, 1914. — Ozanam, *La juridiction internationale des prises maritimes*, 1910. — Salvioli, *La natura giuridica della corte internazionale delle prede*, 1914. — Brown Scott, *The international Court of prize*, A. J., 1911, p. 302. — Wehberg, *Seekriegsrecht und Schiedsgerichtsbarkeit*, *Zeitschrift f. int. pr. u. öff. recht*, t. XIX, p. 497. — White, *Constitutionality of the proposed international Prize Court, considered from the standpoint of the United States*, A. J., 1908, p. 490. — V. encore Renault, *Rapport à la Conférence de la Haye*, Actes et documents, 1907, t. I. — Comp. Wehberg, *Ein internationaler Gerichtshof für Privatklagen*, 1911. — V. en outre Fellmann, *Das Prisengerichts abkommen der zweiten Haager Friedenskonferenz*, 1910. — Katz, *Der internationale Prisenhof*, 1910. — Von Liszt, *Das Wesen des völkerrechtlichen Staatensverbandes und der internationale Prisenhof*, 1910.

sion utile. Alors, on décida de constituer un comité peu nombreux (trois membres : un Allemand, un Anglais, un Français) pour élaborer un questionnaire des divers points à résoudre. Après examen en commission des différentes questions, une proposition unique fut présentée en commun par les délégations de l'Allemagne, des Etats-Unis, de la France et de la Grande-Bretagne. C'est cette proposition qui est devenue la convention du 18 octobre 1907.

L'établissement de la cour internationale créée à la Haye ne touche pas aux tribunaux de prises nationaux, qui continuent à statuer comme par le passé suivant leur organisation et leur procédure. — Il n'a eu d'autre objet que de créer un moyen de recours international contre les décisions des tribunaux nationaux (art. 2). La cour est une juridiction de recours, non pas une juridiction d'appel : il se peut en effet que dans certains pays la juridiction nationale, qu'on a entendu maintenir, comporte plus d'un degré de juridiction. — Cependant, on devait empêcher qu'à raison de la coexistence des juridictions nationales et de la juridiction internationale des lenteurs trop grandes ne se produisent pour le fonctionnement de celle-ci ; il ne faut pas qu'un procès de prises s'éternise indéfiniment. Alors on a posé deux règles : 1° Le droit de juridiction des tribunaux nationaux ne peut être exercé à plus de deux degrés (art. 6). Il appartient à la législation du belligérant capteur de décider si le recours devant la cour internationale est ouvert après la décision nationale rendue en premier ressort ou seulement après celle rendue en appel ou en cassation. 2° On peut saisir directement la cour internationale par cela seul que dans les deux ans de la capture il n'y aura pas eu une décision définitive des tribunaux nationaux (art. 6). — Le recours, d'ailleurs, existe aussi bien lorsqu'il s'agit de la capture de la propriété neutre que lorsqu'il s'agit de la capture de la propriété ennemie (art. 3). Nous n'examinerons ici que ce qui concerne la propriété ennemie ; ce qui a trait spécialement à la propriété neutre sera indiqué en son lieu (V. *Neutralité*, n° 1691) ; au reste, de nombreuses règles sont communes.

1° *Cas dans lesquels un recours peut être porté devant la cour internationale.* — Le recours ne peut être exercé du chef de propriétés ennemies que dans trois cas : a) S'il s'agit de marchandises chargées sur un navire neutre : il s'agit par exemple de faire respecter le principe que le pavillon couvre la marchandise, posé par la déclaration de Paris de 1856. b) S'il s'agit d'un navire ennemi capturé dans les eaux territoriales neutres, dans le cas où la puissance neutre n'a pas fait de la capture l'objet d'une réclamation diplomatique. c) S'il s'agit d'une réclamation fondée sur l'allégation que la capture a été effectuée en violation soit d'une disposition conventionnelle en vigueur entre les puissances belligérantes, soit d'une disposition légale édictée par le belligérant capteur (art. 3-2°). — Ce sont là les seuls cas où, en ce qui concerne la propriété ennemie, la cour internationale soit compétente. Donc, elle ne l'est pas dans l'hypothèse d'un navire ennemi

saisi en pleine mer en violation prétendue des règles du droit international *général*. — Dans les cas où le recours est admis, il peut être fondé sur des raisons de fait ou de droit (art. 3, *in fine*).

2° *Par qui le recours peut-il être exercé ?* — a) Par une puissance neutre, s'il est allégué que la capture d'un navire ennemi a eu lieu dans les eaux territoriales de cette puissance (art. 4-1°). — b) Par un particulier ennemi, mais pas dans tous les cas où la décision des tribunaux nationaux concerne des propriétés ennemies : si le navire ennemi a été capturé dans les eaux neutres, c'est la puissance dont la neutralité a été violée qui peut seule recourir (art. 4-3°). — c) Par les ayants-droit, neutres ou ennemis, du particulier auquel le recours est accordé, dans les mêmes conditions que celui-ci et s'ils sont intervenus devant la juridiction nationale (art. 5) (1).

3° *Règles de droit que la cour des prises doit appliquer.* — Plusieurs hypothèses. — Si la question de droit à résoudre est prévue par une convention en vigueur entre le belligérant capteur et la puissance qui est partie au litige ou dont le ressortissant est partie au litige, la cour se conforme aux dispositions de cette convention (art. 7-1°). — À défaut de telles stipulations, la cour applique les règles du droit international (art. 7-2°). Cela fait allusion au droit coutumier reconnu. — Si des règles généralement reconnues n'existent pas, la cour statue d'après les principes généraux de la justice et de l'équité (art. 7-2°). Règle des plus importantes : la cour internationale a ainsi la mission de *faire le droit* (2). — Lorsque le recours est fondé sur la violation d'une disposition légale édictée par le belligérant capteur, la cour applique cette disposition (art. 7-4°). — Ces principes sont applicables en ce qui concerne l'ordre des preuves ainsi que les moyens qui peuvent être employés (art. 7-3°). Il résulte de là que la cour peut ne pas s'arrêter à la législation de certains pays d'après laquelle c'est le capturé qui doit prouver l'illégalité de la capture et non pas le capteur qui

(1) Le fait que des particuliers sont admis dans certains cas à agir devant la Cour internationale des prises a donné à certains l'idée de demander la création d'un tribunal international devant lequel les particuliers auraient le droit d'actionner les Etats, même en dehors des affaires de prises, pour faire valoir leurs créances contre les gouvernements étrangers. C'est ainsi qu'à la suite de l'affaire de Heffeld (n° 276) des commerçants de Berlin ont le 30 septembre 1910 saisi le Chancelier de l'Empire allemand d'une semblable proposition, qui a été reprise par le *Handelsvertragsverein*. V. à ce sujet *Welberg, Ein internationaler Gerichtshof für Privalklagen*, 1911.

(2) Il est à prévoir qu'à raison de la mission ainsi conférée à la cour internationale des prises, les Etats s'efforceront, pour diminuer le pouvoir considérable reconnu à la cour, de hâter le moment où le droit international maritime sera codifié. Dans son discours du trône du 29 janvier 1908, le roi d'Angleterre a annoncé l'intention de convoquer à Londres à la fin de l'année 1908 une conférence diplomatique pour arriver à une entente sur certains points importants de droit international de manière à guider la cour des prises. Cette conférence s'est effectivement tenue à Londres en 1908-1909 et a abouti à la déclaration du 26 février 1909 qui a, sur bien des points, codifié le droit de la guerre maritime.

doit en établir la régularité. — La cour peut ne pas tenir compte des déchéances de procédure édictées par la législation du belligérant capteur, dans les cas où elle estime que les conséquences en sont contraires à la justice et à l'équité (art. 7-5°).

4° *Décisions que peut rendre la cour.* — Trois cas à prévoir. — *a)* La cour prononce la validité de la capture du navire ou de la cargaison. Il est alors disposé de ce navire ou de cette cargaison conformément aux lois du belligérant capteur (art. 8-1°). — *b)* La cour prononce la nullité de la capture. Elle ordonne alors la restitution du navire ou de la cargaison et fixe, s'il y a lieu, le montant des dommages-intérêts ; si le navire ou la cargaison ont été vendus ou détruits, la cour détermine l'indemnité à accorder de ce chef au propriétaire (art. 8-2°). — *c)* Si la nullité de la capture a été prononcée par la juridiction nationale, le recours ne peut porter que sur les dommages-intérêts, et alors c'est sur cette question seule que la cour statue (art. 8-3°). — Les puissances signataires s'engagent à accepter les décisions de la cour et à les exécuter dans le plus bref délai possible (art. 9).

5° *Composition et organisation de la cour internationale des prises.* — Ce sont les articles 10 à 27 qui statuent à cet égard. — La cour se compose de juges et de juges suppléants nommés pour six ans, avec renouvellement possible, par les puissances signataires. Ils doivent être tous « des juristes d'une compétence reconnue dans les questions de droit international maritime et jouissant de la plus haute considération morale ». Ils jouissent des privilèges et immunités diplomatiques dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leur pays. — La cour fonctionne au nombre de quinze juges ; neuf juges constituent le quorum nécessaire. — Si toutes les puissances nomment des magistrats, ils ne sont pas appelés à siéger tous de la même façon. Les juges nommés par huit puissances, dont les intérêts politiques, maritimes ou commerciaux sont prépondérants, sont toujours appelés à siéger (Allemagne, États-Unis d'Amérique, Autriche-Hongrie, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon et Russie) ; pour les autres, il y a un tour de rôle d'après un tableau annexé à la convention (art. 15) : certains États nommeront un juge devant siéger deux ou trois ans, d'autres nommeront un juge devant siéger un an, d'autres nommeront un juge suppléant simplement. Lorsque les puissances intéressées à un litige se trouvent n'avoir pas, d'après le tour de rôle, de juges dans la cour, elles peuvent demander que les juges nommés par elles siègent à la place des juges désignés par le rôle et dont l'exclusion se fera par le sort (art. 16). Le Brésil, se prévalant du principe de l'égalité des États, a vivement protesté à la conférence de la Paix contre la solution adoptée pour la composition de la cour des prises (n° 278). — Les juges reçoivent une indemnité de voyage et 100 florins néerlandais par jour de session, ils ne peuvent recevoir de leur gouvernement une rémunération comme membres de la cour. Il peut y avoir des assesseurs avec voix consultative : ce seront des « officiers

de marine d'un grade élevé ». — La cour a son siège à la Haye. Le conseil administratif et le bureau international créés par la convention du 29 juillet 1899 près la cour permanente d'arbitrage remplissent les mêmes fonctions près la cour des prises qu'auprès de la cour d'arbitrage : le bureau international sert de greffe à la cour. — La cour décide du choix de la langue à employer. — Les puissances parties à un litige se font représenter par un agent spécial à leur choix ; les particuliers, par un mandataire qui doit être un avocat près une cour, un avoué ou un professeur de droit. — On peut dire de la cour internationale des prises qu'elle est permanente, en ce sens qu'elle constitue une institution qui est organisée en temps de paix et qui fonctionnera automatiquement quand la nécessité s'en présentera.

6° *Procédure*. — La convention l'indique d'une façon détaillée dans les articles 28 et suivants. — Le recours est formé dans les 120 jours de la décision par une déclaration écrite faite devant le tribunal national qui a statué ou par une déclaration adressée au bureau international. Dans le cas où le tribunal saisi du litige n'a pas encore statué au bout de deux ans après la capture (art. 6-2°), le recours ne peut être adressé qu'au bureau international, il doit être introduit dans les 30 jours qui suivent l'expiration du délai de deux ans. — La procédure comprend deux phases : instruction écrite et débats oraux ; elle est analogue à celle que la convention du 29 juillet 1899 (art. 39 et s.) avait instituée pour la procédure arbitrale. En principe, les débats sont publics, mais les délibérations de la cour ont lieu à huis clos et restent secrètes. Les arrêts doivent être motivés : ils mentionnent les noms des juges qui y ont participé et ceux des assesseurs, s'il y a lieu ; ils sont signés par le président et par le greffier ; ils n'indiquent pas la dissidence d'opinion des juges ; ils sont prononcés en séance publique et doivent être notifiés aux parties.

7° *Etendue d'application de la convention*. — La convention ne s'applique de plein droit que s'il existe une guerre entre des puissances qui sont toutes contractantes. Elle cesse d'être applicable au moment où une puissance non contractante se joint à l'un des belligérants. Le recours ne peut être exercé que par une puissance contractante ou le ressortissant d'une puissance contractante. Au cas où il s'agit d'ayants-droit (art. 5), le recours n'est admis que si le propriétaire et l'ayant-droit sont également des puissances contractantes ou des ressortissants de puissances contractantes (art. 51). L'article 51, en disant que l'application de la convention n'a lieu de plein droit que si les belligérants sont des puissances contractantes, laisse entendre qu'un belligérant signataire, alors que l'autre n'a pas signé la convention, pourra, s'il le juge bon, recourir à la cour en ce qui le concerne. — La cour instituée par la convention entrera en vigueur dès que le nombre des Etats ayant ratifié sera suffisant pour fournir neuf juges à la cour ; dans le cas où il n'y aura que neuf juges, le quorum sera de sept (art. 52 et 56),

Le délai de signature de la convention, fixé d'abord au 30 juin 1909, a été reculé jusqu'au 30 juin 1910 (1).

Aucune ratification de la convention n'est encore intervenue.

1440². — Les Etats-Unis, qui avaient signé la convention sur la cour internationale des prises, ont, à la conférence navale tenue à Londres en 1908-1909, fait à son application une objection d'ordre constitutionnel. Estimant que la Constitution américaine ne saurait admettre qu'une décision de la cour internationale pût annuler un arrêt des tribunaux américains et spécialement un arrêt de la Cour suprême des Etats-Unis, ils ont demandé que, quand une partie aura à se plaindre de la décision d'un tribunal de prises américain, elle puisse s'adresser à la cour internationale des prises non pas pour faire disparaître la décision prétendue illégale, mais pour obtenir une indemnité à raison d'une capture estimée illégitime : la cour statuerait *de novo*, et, si elle juge la prise illégale, elle allouerait une indemnité à la partie lésée, de telle sorte que celle-ci obtiendrait satisfaction, tout en respectant la décision nationale. La conférence de Londres, à laquelle n'assistaient pas tous les Etats qui avaient participé à la conférence de la Haye de 1907, ne pouvait modifier ainsi la convention du 18 octobre 1907. Elle s'est donc bornée dans son protocole final à émettre le vœu suivant, tenant compte des observations des Etats-Unis : « Les délégués des puissances représentées à la conférence navale et qui ont signé ou qui ont exprimé l'intention de signer la convention de la Haye en date du 18 octobre 1907 pour l'établissement d'une cour internationale des prises, considérant les difficultés d'ordre constitutionnel qui, pour certains Etats, s'opposent à la ratification, sous sa forme actuelle, de cette convention, sont d'accord pour signaler à leurs gouvernements respectifs l'avantage que présenterait la conclusion d'un arrangement en vertu duquel lesdits Etats auraient, lors du dépôt de leurs ratifications, la faculté d'y joindre une réserve portant que le droit de recourir à la cour internationale des prises, à propos des décisions de leurs tribunaux nationaux, se présentera comme une action directe en indemnité, pourvu toutefois que l'effet de cette réserve ne soit pas de nature à porter atteinte aux droits garantis par ladite convention, soit aux particuliers, soit à leurs gouvernements, et que les termes de la réserve forment l'objet d'une entente ultérieure entre les puissances signataires de la même convention ». — Ce vœu a été réalisé par un protocole additionnel à la convention de la Haye signé à la Haye le 19 septembre 1910 par les puissances signataires de la convention. Il a été, en effet, décidé par ce protocole que « les

(1) V. ci-dessus, sous le n° 814⁴, note, l'état des signatures. Le 1^{er} mai 1909, la Grande-Bretagne et le Japon ont signé la convention sur la Cour internationale des prises. — Sur l'attitude de l'Angleterre, V. Dupuis, *La discussion de la déclaration de Londres au Parlement britannique*, R. D. I. P., t. XVIII, pp. 369 et s. ; *Le rejel du Naval prize bill par la Chambre des Lords*, R. D. I. P., t. XIX, pp. 58 et s.

puissances ont la faculté de déclarer, dans l'acte de ratification ou d'adhésion, que, dans les affaires de prises rentrant dans la compétence de leurs tribunaux nationaux, le recours devant la cour internationale des prises ne pourra être exercé contre elles que sous la forme d'une action en indemnité du préjudice causé par la capture » : en pareil cas, « la cour n'a pas à prononcer la validité ou la nullité de la capture non plus qu'à infirmer ou confirmer la décision des tribunaux nationaux », elle indique seulement le taux des dommages-intérêts à allouer au réclamant (1).

A la conférence de Londres, de 1908-1909, les Etats-Unis avaient, d'autre part, demandé encore que la cour internationale des prises fût chargée de jouer le rôle de la cour de justice arbitrale, que la convention de la Haye du 18 octobre 1907 avait dû laisser en suspens, dans l'impossibilité où elle s'était trouvée de s'entendre sur sa composition (n° 970⁸). Cette question sortait du domaine de la conférence navale de Londres, elle n'a donc pas été résolue par elle.

1440³. — Après que fut rendu, pendant la guerre mondiale de 1914, l'ordre en conseil britannique de mars 1915 sur les restrictions nouvelles au commerce maritime de l'Allemagne, sir John Macdonell, professeur à l'Université de Londres, émit l'idée que, pour juger les questions qui s'élèveraient nécessairement entre l'Angleterre et les Etats-Unis en exécution de cet ordre, on constituât un tribunal des prises anglo-américain (2).

(1) V. Butte, *The « protocole additionnel » to the International Prize Court convention*, A. J., 1912, p. 799.

(2) V. Baldwin, *An anglo-american prize tribunal*, A. J., 1915, p. 297.

LIVRE IV

LA GUERRE AÉRIENNE (1)

1440'. — L'usage des ballons en temps de guerre est déjà ancien. Les Français se sont servis de ballons captifs en 1794, à la bataille de Fleurus, et au siège de Mayence. — En 1812, les Russes résolurent de diriger vers les lignes françaises un aérostat chargé de matières explosibles : aux approches de Moscou, l'armée française devait être

(1) V. von Bar, *Des aérostats en temps de guerre*, Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXIV, p. 127. — Beernaert, *La prohibition de la guerre des airs*, R. D. I., 2^e série, t. XIV, p. 569. — Bellenger, *La guerre aérienne et le droit international*, 1912. — Bellot, *The sovereignty of the air*, International law notes, 1918, p. 133. — Buzzati, *L'offesa e la difesa nella guerra secondo i moderni ritrovati*, 1888, pp. 123 et s. — Castagneri, *La navigation aérienne et la guerre*, Nuova Antologia, 1^{er} mars 1906. — Catellani, *Il diritto aereo*, 1911, édit. franç., 1912. — Davis, *The launching of projectiles from balloons*, A. J., 1908, p. 528. — Denis de Trobriand, *Des moyens nouveaux de guerre et des principales objections qu'ils soulèvent en droit international*, 1909. — Ellis, *Aerial land and aerial-maritime warfare*, A. J., 1914, p. 256. — Paul Fauchille, *Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats*, 1901, et R. D. I. P., t. VIII, pp. 414 et s.; *Rapport à l'Institut de droit international*, session de Bruxelles, 1902, Annuaire de l'Institut de droit international, t. XIX, pp. 19-86; *Rapport et Nouveau Rapport à l'Institut de droit international sur le régime des aérostats en temps de guerre*, session de Madrid, 1911, Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXIV; *Le bombardement aérien*, R. D. I. P., t. XXIV, p. 56. — Fiore, *I egli aeronauti nei loro rapporti colle leggi e costumi di guerra*, 1912. — García, *Normas de derecho internacional en la guerra aerea*, Riv. de derecho y legislación, t. V, p. 25. — Garner, *Aerial bombardment of undefended towns*, A. J., 1915, p. 93. — Gemma, *Nuovi appunti e discussioni de diritto bellico*, 1907, pp. 40 et s., et R. I., 1907, pp. 81 et s. — Grahame White et Harpar, *The aeroplane in war*, 1912. — Grovalet, *La navigation aérienne devant le droit international*, 1909. — Guibé, *Essai sur la navigation aérienne en droit interne et en droit international*, 1912. — Hershey, *Zeppelin raids and the rights of neutrals*, Review of Reviews (New-York), 52^e année, p. 590. — De Lapradelle, *Aerial warfare and international law*, Scribners, 58^e année, p. 19, et *La guerre aérienne et le droit*, Correspondant du 25 mai 1918. — De Litola, *Libertà dell'aria e pirateria aerea*, 1917. — Mendelsohn Bartholdy, *Der Fliegerangriff auf Karlsruhe und das Völkerrecht*, Deutsche Juristen Zeitung, 1916, p. 766. — De Montmorency, *The control of air spaces*, Société Grönius, t. III, p. 68. — Mérignhac, *Les lois et coutumes de la guerre sur terre*, 1903, pp. 193 et s., et *Le domaine aérien privé et public et les droits de l'aviation en temps de paix et de guerre*, R. D. I. P., t. XXI, p. 205. — Meyer, *Die Luftschiffahrt in Kriegsrrechtlicher Beleuchtung*, 1909. — Le Moyne, *Le droit futur de la guerre aérienne*, 1913. — Nys, *Rapport à l'Institut de droit international*, session de Bruxelles, 1902, Annuaire, t. XIX, p. 86. — Phillit, *La guerre aérienne*, 1910. — Piccloto, *Some notes on air-warfare*, The Journal of Society of comp. legislation, juillet 1915, p. 150; *La guerre aérienne et le droit international*, J. I. P., t. XLII, p. 814. — Rolland, *Les pratiques de la guerre aérienne dans le conflit de 1914*

foudroyée par un énorme ballon contenant de la poudre et de la mitraille qui éclaterait dans l'air au moment convenu ; il ne put être prêt à temps (Dupuis-Delcourt, *Guide pour servir à l'histoire et à la pratique des ballons*, p. 147). — Assiégé dans Anvers en 1815, Carnot recourut aux ballons pour effectuer des observations. — En 1849, au siège de Venise. 200 petits ballons, chargés de bombes explosibles, furent envoyés sur la ville par les Autrichiens ; mais le vent les ramena vers le camp autrichien, de sorte qu'ils firent plus de mal aux assiégeants qu'aux assiégés (Banet-Rivet, *L'aéronautique*, p. 251). — Lors du siège de Paris, en 1870, les ballons libres jouèrent un rôle considérable (1). C'est à cette dernière époque que furent soulevées les questions de la légitimité du procédé et du traitement à appliquer aux aérostats. — Mais l'utilisation des aéronefs dans la guerre n'a été envisagée et réalisée d'une manière un peu complète qu'aux dernières années du XIX^e siècle et au début du siècle suivant. Alors seulement, en effet, le problème de la dirigeabilité dans l'air put être résolu, et une pareille solution était indispensable pour un emploi vraiment utile des aérostats. Les progrès de la science amenèrent d'ailleurs, dans cet ordre d'idées, la découverte d'appareils nouveaux : à côté de l'ancien ballon, plus léger que l'air, on inventa des véhicules plus lourds que l'air. En plus des dirigeables on connut les aéroplanes. Et les belligérants, dans les guerres qui suivirent, s'empressèrent d'utiliser ces différents engins. — En 1911-1912, lors de la guerre italo-turque, les Italiens usèrent de dirigeables et d'aéroplanes pour faire des reconnaissances, répandre des proclamations, jeter des bombes sur des rassemblements ennemis ; les Turcs, de leur côté, essayèrent d' enrôler des aviateurs étrangers (2). — Il fut fait également usage d'aéroplanes dans les guerres balkaniques de 1912-1913 : des aviateurs grecs tentèrent un raid de reconnaissance au-dessus de la flotte turque ; les Alliés bombardèrent des forteresses ennemies ; les Bulgares lancèrent à l'aide d'avions des proclamations à la population d'Andrinople pendant le siège de cette ville (3). — En 1914, au Maroc,

et le droit des gens, R. D. I. P., t. XXIII, p. 497. — Spaight, *Aircraft in war*, 1914. — De Staël Holstein, *La réglementation de la guerre des airs*, 1911. — Viola, *Telegrafia senza fili e la navigazione aerea nei loro rapporti col diritto internazionale*, 1912. — Winfield, *Aircraft attacks*, *The law magazine*, t. XL, p. 257. — X., *Aircraft in War*, *Quarterly Review*, n° 220, p. 558, et n° 225, p. 334. — X., *Guerre aérienne contre les villes ouvertes et les non-combattants*, J. I. P., t. XLIV, p. 1379. — V. aussi les ouvrages cités *supra*, deuxième partie, livre I, chapitre IV. — V. spécialement pour la guerre de 1914-1919 : Garner, *International law and the world war*, 1920 ; Mérignhac et Lémonon, *Le droit des gens et la guerre de 1914-1918*, 1921.

(1) C'est au moyen d'un ballon que Gambetta put quitter Paris investi, se rendre en province pour organiser la défense nationale.

(2) V. Coquet, R. D. I. P., t. XX, pp. 533 et s. — Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2^e série, t. XV, pp. 565 et s. — A. J., 1912, p. 485.

(3) V. *Revue juridique de la locomotion aérienne*, 1913, pp. 61 et 126. — Spaight, *Aircraft in war* p. 9.

lors de la prise de Taza, la France s'est aussi servie d'aéroplanes : chargés d'éclairer la colonne d'expédition, des aviateurs exécutèrent de longues reconnaissances et, joignant leur action à celle de l'artillerie, laissèrent tomber sur les ennemis des bombes dont l'effet fut foudroyant. — Ce n'étaient là, toutefois, que de timides essais. — La guerre mondiale de 1914-1919 vit une extension de l'emploi belliqueux des appareils aériens au delà de tout ce qu'on avait pu prévoir : jour et nuit, des escadrilles de dirigeables et d'aéroplanes coopérèrent, dans les armées de tous les belligérants, avec leurs forces de terre et de mer, « renseignant sur les mouvements de troupes, permettant de régler le tir de l'artillerie, bombardant les rassemblements de forces adverses, les campements, les installations militaires, les voies ferrées, les gares, les villes, luttant avec les vaisseaux soit en intervenant dans les batailles navales, soit en découvrant et en détruisant les sous-marins » (1).

1440^a. — La guerre aérienne, dont il a été fait ainsi un emploi toujours plus grand, et qui en définitive consiste à la fois dans des actes d'observation et dans des actes de destruction perpétrés dans les airs, constitue-t-elle un procédé de lutte légitime ? — La question a été discutée en doctrine. — Des publicistes estiment qu'il faut interdire absolument la guerre aérienne, car celle-ci, par ses effets, est plus terrible qu'aucune autre guerre et met en péril la sécurité générale sur terre et sur mer (2). — Certains veulent tout au moins qu'on la défende en tant qu'elle consiste dans le lancement de projectiles et d'explosifs : les aérostats ne devraient être employés que comme moyens de communication, d'exploration et d'observation (3). — D'autres auteurs pensent, au contraire, qu'à côté de la guerre terrestre et de la guerre maritime il doit y avoir une guerre aérienne, autorisant même le jet de projectiles. Les engins aériens ne sont pas en définitive plus terribles que les mines et les sous-marins ; le tir des aéronefs ne saurait être plus redoutable à la navigation que celui,

(1) V. Rolland, R. D. I. P., t. XXIII, p. 499. — Au cours même de la grande guerre de 1914-1919, l'usage des appareils aériens a suivi une progression constante. Ainsi, au 15 août 1914, l'armée française comprenait 21 escadrilles d'armée, 2 escadrilles de cavalerie, 5 dirigeables, 4 compagnies d'aérostats ; au 1^{er} novembre 1918, elle comptait 263 escadrilles diverses et 75 compagnies d'aérostats. V. proposition de résolution de M. Louis Marin, député, tendant à charger la commission de l'armée d'établir le bilan des pertes au cours de la guerre, Annexe n° 633, Journal officiel, 1920, Documents parlementaires, Chambre, p. 66.

(2) V. Beeinaert, *La prohibition de la guerre des airs*, R. D. I., 2^e série, t. XIV, p. 569. — Holland, Maluquer, *Annuaire de l'Institut*, t. XXIV, pp. 337, 341-342.

(3) Von Bar, Meurer, Albéric Rolin, Westlake, cités par Paul Fauchille, *Nouveau Rapport de 1911*, et *Annuaire de l'Institut*, t. XXIV, pp. 53, 338 et s. — Fiore, *Degli aeronauti nei loro rapporti colle leggi e costumi di guerra*, 1912, et *Annuaire de l'Institut*, t. XXIV, p. 338. — De Staël-Holstein, *La réglementation de la guerre des airs*, 1911.

si étendu, des navires de guerre. Limiter l'emploi des aéronefs à l'observation des forces de l'ennemi ne serait pas d'ailleurs empêcher l'échange des projectiles : les appareils adverses qui se rencontreront dans l'espace devront nécessairement chercher à se détruire. Au surplus, on doit permettre de tirer de la terre ou de la mer contre les aéronefs d'observation ; ne faut-il pas au moins qu'ils répondent aux coups qu'on leur envoie (1). — Quelques juristes permettent aux aéronefs de lancer des projectiles, mais ils ne le leur permettent que dans un but de défense (2). En réalité, ce système conduit forcément à admettre sans distinction la guerre aérienne (3), car quand dira-t-on que des aéronefs agissent pour se défendre ? — On a enfin proposé d'autoriser la guerre aérienne *verticale*, c'est-à-dire le jet des projectiles de l'air à la terre ou à la mer et de la terre ou de la mer vers l'espace, mais d'interdire la guerre aérienne *horizontale*, c'est-à-dire le jet de projectiles entre appareils aériens : le tir est dans ce dernier cas forcément aveugle, puisqu'on ne sait jamais à quel endroit du sol tomberont les projectiles échangés (4).

L'Institut de droit international, dans sa session de Madrid, a, le 21 avril 1911, sur le rapport de M. Paul Fauchille, posé en ces termes le principe de la guerre aérienne : « La guerre aérienne est permise, mais à la condition de ne pas présenter pour les personnes ou la propriété de la population pacifique de plus grands dangers que la guerre terrestre ou maritime » (5). — Cette solution a été approuvée par de nombreux auteurs (6).

À la date du 22 novembre 1920, le Comité international de la Croix-Rouge a adressé à l'Assemblée de la Société des Nations pendant sa réunion de Genève une lettre demandant « la limitation de la guerre aérienne à des buts exclusivement militaires, tels que combats entre éclaireurs, et l'interdiction du lancement sur les villes de projectiles qui portent la mort au milieu d'une population paisible, de femmes et d'enfants étrangers à la guerre » (7).

(1) V. Paul Fauchille, Rapport de 1911, Nouveau Rapport de 1911. — Errera, Politis, Edouard Rolin, Annuaire de l'Institut, t. XXIV, p. 337.

(2) V. notamment Albéric Rolin, Annuaire de l'Institut, t. XXIV, pp. 150-151.

(3) V. Paul Fauchille, Nouveau Rapport de 1911, Annuaire de l'Institut, t. XXIV, p. 57.

(4) V. de Lapradelle, Annuaire de l'Institut, t. XXIV, p. 339.

(5) V. la discussion Annuaire de l'Institut, t. XXIV ; Dupuis, R. D. I. P. t. XVIII, p. 628. Comp. le Temps du 29 mai 1911, p. 1 et le Figaro du 2 juillet 1911, p. 3.

(6) V. notamment Belenger, *op. cit.*, p. 79. — Catellani, *op. cit.*, p. 168. — Meyer, Revue juridique de la locomotion aérienne, 1912, p. 190. — Le Moyné, *op. cit.* — Spaight, *op. cit.*, p. 6

(7) Le Comité disait à l'appui de sa proposition : « Il semble très désirable que la guerre renonce tout au moins au caractère qu'elle affecte aujourd'hui, celui d'une lutte entre des peuples entiers. Il faut que la population civile soit autant que possible en dehors du combat et de ses conséquences, que la lutte

Les Etats, eux aussi, se sont préoccupés de la légitimité de la guerre des airs. Ils en ont fait, en effet, le sujet de leurs délibérations aux deux conférences de la Haye de 1899 et de 1907. La déclaration de la Haye du 29 juillet 1899 a « interdit de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons ». Mais cette déclaration, que la Grande-Bretagne n'a point signée, fut limitée à une durée de cinq ans. Elle n'a pas, d'ailleurs, été renouvelée à l'expiration de ce délai. La deuxième conférence de la Paix vota une nouvelle déclaration identique portant la date du 18 octobre 1907, qui devait avoir effet jusqu'à la fin de la troisième conférence de la Paix. Huit puissances, dont la France, ne l'acceptèrent pas, et trois Etats seulement la ratifièrent : la Belgique, la Grande-Bretagne et le Portugal. Les déclarations de 1899 et de 1907 ont une portée générale en ce sens qu'elles doivent être appliquées au-dessus de la terre et au-dessus de la mer ; mais elles ne doivent obliger que les puissances contractantes en cas de guerre entre deux ou plusieurs d'entre elles, et elles cessent d'être obligatoires du moment où dans une guerre entre des puissances contractantes une puissance non contractante se joint à l'un des belligérants. L'article 25 du règlement annexé à la IV^e convention de la Haye de 1907, sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, a déclaré n'interdire le bombardement, *par quelque moyen que ce soit*, que des villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus.

Les Etats, s'ils ont ainsi posé quelques principes touchant la guerre aérienne, n'ont pas cru toutefois devoir établir un ensemble de dispositions, comme ils l'ont fait pour le temps de paix (n^o 531^a et s.) : ils n'ont pas consacré une convention spéciale à la navigation dans les airs en temps de guerre. — En effet, en 1910, à la conférence de navigation aérienne qui se réunit à Paris, les Etats affirmèrent expressément, par l'article 49 de leur projet de convention, qui est resté à l'état de simple projet, que la convention rédigée par eux « ne portait pas atteinte à la liberté d'action des belligérants, non plus qu'aux droits et devoirs des neutres ». — C'est une disposition semblable qui figure aussi dans l'article 38 de la convention du 13 octobre 1919 sur la navigation aérienne pour le temps de paix, signée, à la suite de la conférence de la Paix de Paris, par un certain nombre d'Etats dont la Belgique, la France, l'Italie : « En cas de guerre, dit en effet cet article, les stipulations de la présente convention ne porteront pas atteinte à la liberté d'action des Etats contractants, soit comme belligérants, soit comme neutres ».

1440^b. — Si on admet que la guerre aérienne est légitime, faut-il dire qu'elle constitue une guerre spéciale, indépendante de la guerre terrestre ou de la guerre maritime, et qui a ses lois propres ? M. Méri-

soit uniquement entre des troupes armées et que les habitants du pays aient le moins possible à en souffrir ». — V. Revue internationale de la Croix-Rouge, 1920, p. 1348.

gnhac (*Traité de droit public international*, 3^e partie, t. I, pp. 309 et s., et R. D. I. P., t. XXI, pp. 228 et s.) et M. Rolland (R. D. I. P., t. XXIII, p. 511) le nient. Pour eux, la guerre aérienne n'a pas un caractère propre ; elle doit être régie par les règles de la guerre terrestre ou de la guerre maritime, suivant qu'elle s'unit à l'une ou à l'autre : elle est un accessoire devant suivre le sort du principal. A ce système une objection grave peut être faite : avec lui les règles applicables aux aéronefs varieront selon qu'ils seront employés comme accessoire de la guerre terrestre ou comme accessoire de la guerre maritime ; il sera d'ailleurs, en fait, souvent impossible de savoir si l'aéronef en présence duquel on se trouve se rattache à des opérations terrestres ou à des opérations maritimes. Le système de MM. Mérignhac et Rolland a cette autre conséquence qu'on devra n'autoriser la guerre aérienne que dans la zone même des opérations de guerre, terrestres ou maritimes : étant un accessoire de ces opérations, elle ne saurait en effet avoir lieu que si celles-ci existent et là où elles existent. On favorisera ainsi celui des deux belligérants qui aura envahi le territoire de l'autre, car ce dernier aura à subir dans son atmosphère les attaques aériennes de son adversaire sans pouvoir porter les siennes au-dessus du pays de son ennemi. Il semble donc préférable de soumettre la guerre aérienne à des règles propres, qui lui seront spéciales et pourront être empruntées soit à la guerre terrestre, soit à la guerre maritime (Paul Fauchille, Rapport et Nouveau Rapport de 1911).

1440⁷. — Dans la théorie de MM. Mérignhac et Rolland on devra en définitive, en temps de guerre, reconnaître le caractère de véhicules terrestres aux aéronefs qui sont employés dans la guerre terrestre et celui de véhicules maritimes à ceux qui sont utilisés dans la guerre navale. C'est précisément la prétention qu'affirma l'Allemagne pendant la guerre de 1914 : dans des notes du 20 août 1914 à la Hollande et du 19 janvier 1915 aux Etats-Unis, elle soutint que les hydroaéroplanes, avions destinés à la marine, devaient être considérés comme des vaisseaux de guerre qui tomberont sous l'application des articles 14 et 8 de la XIII^e convention de la Haye du 18 octobre 1907. Mais les Pays-Bas, le 11 septembre 1914, et les Etats-Unis, le 29 janvier 1915, n'admirent pas cette thèse : pour eux, l'hydroaéroplane et l'aéroplane ne sont ni des véhicules maritimes ni des véhicules terrestres, auxquels il faille suivant les cas appliquer les règles du droit maritime ou celles du droit terrestre, mais constituent des choses *sui generis* qui ont un caractère propre : ce sont tous les deux essentiellement des appareils aériens, que le droit aérien doit régir.

1440⁸. — De même que la guerre terrestre est la guerre qui se fait *sur terre* et la guerre maritime la guerre qui se fait *sur mer* (n^{os} 1066 et 1268), la guerre aérienne est la guerre qui se fait *dans les airs*. Et les opérations de cette guerre sont multiples. Elles comprennent : 1^o des reconnaissances et des repérages ; 2^o des jets de projectiles

ou d'explosifs sur les forces terrestres ou maritimes de l'ennemi ou sur ses possessions territoriales ; 3° des combats entre machines aériennes. En pratique, les belligérants affectent des appareils spéciaux à chacune de ces opérations. C'est ce qui eut lieu lors de la guerre de 1914. On distingua, pendant cette guerre, des avions de reconnaissance et d'observation, des avions pour le réglage de l'artillerie, des avions de chasse, destinés à poursuivre et à détruire les appareils adverses, des avions de bombardement. Les dirigeables, dont les belligérants firent également usage, moins rapides et plus vulnérables, mais d'un volume plus considérable, furent employés surtout pour lancer des projectiles, surveiller les côtes et repérer les mines placées ou les sous-marins voyageant dans les eaux maritimes : on sait en effet que du haut des airs on distingue parfaitement ce qui se passe au fond de la mer. Enfin, certains avions, dits hydro-aéroplanes ou hydravions, pourvus d'un mécanisme leur permettant de s'élever de la mer ou de descendre sur la mer, furent plus particulièrement affectés aux opérations maritimes. — Tout belligérant peut encore, de la terre ou d'un navire, viser sur les aéronefs qui passent dans l'atmosphère où sont permis des actes d'hostilité : des canons spéciaux ont été effectivement inventés pour tirer contre eux. Mais, alors, il ne s'agit plus en réalité de la guerre aérienne ; on se trouve, suivant les cas, en présence d'un incident de la guerre continentale ou de la guerre maritime. Ces principes sont incontestables en ce qui concerne les aéronefs militaires. On ne peut au contraire faire feu sur les aéronefs publics non militaires qui ne se livrent pas à des opérations hostiles.

CHAPITRE PREMIER

THÉÂTRE DE LA GUERRE

1440^o. — La guerre, si elle doit nuire aux belligérants, ne peut pas porter atteinte, du moins directement, aux intérêts des neutres. L'application de cette idée à la guerre aérienne conduit à la règle suivante : les Etats belligérants ont le droit, en quelque partie que ce soit de l'atmosphère, de se livrer à des actes d'hostilité au-dessus de leur territoire continental et au-dessus de la pleine mer ou de la mer qui longe leurs côtes, mais il leur est interdit d'accomplir des actes hostiles, susceptibles d'entraîner la chute de projectiles et d'une manière générale de causer des dommages, au-dessus des parties de territoire ou de mer qui ont été neutralisées, ainsi qu'au-dessus du territoire continental des Etats neutres à quelque hauteur que ce soit, et à proximité des côtes de ces Etats dans un rayon déterminé par la force du canon de leurs aéronefs (Paul Fauchille, Rapport de 1911).

Von Bar, qui permet dans des cas exceptionnels l'emploi des aéronefs comme moyens de destruction ou de combat (1), interdit la bataille non seulement dans l'atmosphère enveloppant un territoire neutre, mais encore au-dessus de la pleine mer et des mers territoriales des belligérants, même dans leurs parties non neutralisées, car, remarque-t-il, les neutres qui ont dans ces eaux libre passage y seraient exposés à de graves dangers du fait de la lutte aérienne : pour lui, les hostilités ne sont possibles au-dessus de la haute mer que si les aéronefs ne sont pas éloignés de plus de 20 kilomètres d'un combat naval, et au-dessus des mers territoriales des pays en guerre que dans une zone de blocus (2). — Cette solution ne peut pas être acceptée : si le motif sur lequel elle repose était exact, il faudrait prohiber aussi la guerre maritime en pleine mer et dans les eaux des belligérants ; or la pratique aussi bien que la doctrine n'admettent point une semblable thèse.

M. Otlet, allant plus loin encore que von Bar, a demandé que les opérations de guerre fussent prohibées dans les airs, tout au moins au-dessus d'une couche de 300 ou 1,000 mètres, qu'ils environnent la mer ou les territoires mêmes des belligérants. Et, pour aboutir à ce résultat, il propose de créer un Etat nouveau, un Etat international, à qui on attribuerait comme territoire les airs dans les limites indiquées et qui serait chargé de les organiser mondialement : « l'Etat international, possesseur des airs, commencerait naturellement par y prohiber les opérations de guerre et il proclamerait leur libre usage

(1) Von Bar ne permet en principe l'emploi des aérostats et des aéroplanes que comme moyens d'exploration.

(2) Annuaire de l'Institut, t. XXIV, pp. 130-133.

économique ». Le théâtre de la guerre aérienne devrait donc, dans le système de M. Otlet, être restreint à une zone aérienne de 300 ou de 1,000 mètres au-dessus des mers et des territoires belligérants (1).

1440¹⁰. — Lorsqu'un Etat neutre a été, au mépris du droit, occupé par un des belligérants, l'adversaire de celui-ci peut porter la guerre aérienne au-dessus du territoire de cet Etat : celui-ci, à raison de l'occupation (qui en est faite, peut être traité comme territoire ennemi. C'est ce qui fait que l'Allemagne, qui avait envahi le grand-duché de Luxembourg, n'était pas justifiée à protester, comme elle le fit le 5 octobre 1915, pendant la guerre mondiale de 1914-1919, contre le jet de bombes à Luxembourg par des aviateurs français.

1440¹¹. — Rien n'empêche les Etats belligérants d'exclure, par des accords particuliers, les batailles aériennes dans des sphères dominant certaines parties de la mer ou de leurs propres territoires : l'espace peut être lui-même conventionnellement neutralisé.

1440¹². — Durant la guerre mondiale de 1914, les principes qui précèdent ne furent pas toujours respectés. A trois reprises, en 1915 et en 1916, des aviateurs allemands jetèrent des bombes au-dessus du territoire de la Suisse, demeurée neutre : à la Chaux de Fonds le 17 octobre 1915, à Porrentruy le 21 septembre 1915 et le 31 mars 1916 ; l'Allemagne, pour se justifier, prétendit que les équipages, trompés par le temps brumeux, avaient perdu l'orientation et s'étaient crus au-dessus du territoire français. Le 7 août 1917, deux avions allemands tâchèrent de capturer dans les eaux néerlandaises un navire belge ; et, le 7 octobre 1918, un avion de la même nationalité mitrailla au-dessus du territoire helvétique, près de Miecourt, un ballon captif portant deux grands drapeaux suisses et deux croix fédérales peintes sur son enveloppe. Au mois d'avril 1918 un avion britannique lança des explosifs sur la ville hollandaise de Zierikzee (2).

1440¹³. — Au Reichstag allemand, au cours du conflit de 1914-1919, un député a proposé, afin de rendre la guerre aérienne moins terrible, d'en limiter le théâtre à la seule zone des opérations de guerre. Cette proposition était tout à l'avantage de l'Allemagne, puisque, les hostilités existant uniquement sur le territoire de ses adversaires, des incursions aériennes n'auraient pu ainsi avoir lieu au-dessus de son propre domaine. — Un député français, M. Abel Ferry, a fait une proposition analogue. — Un pareil système, qui favorise le belligérant envahisseur au détriment du belligérant envahi, est contraire aux notions mêmes de guerre et d'Etat. Lorsqu'une guerre éclate, ce sont les « Etats » entre lesquels elle existe qui sont soumis aux périls de la

(1) Déclarations de M. Otlet lors d'une enquête sur la Société des Nations organisée en avril 1918 par la Revue *Messidor*, de Barcelone, publiées dans Turull, *La Nueva Revolucion*, 1919, p. 207.

(2) Van Eysinga, *Aperçu de faits juridiques internationaux (15 janvier 1917-1^{er} avril 1913)*, p. 20. — Garner, *International law and the world war*, 1920, t. I, §§ 301 et s., pp. 471 et s.

guerre, et dès lors ils doivent pouvoir être frappés comme tels dans toutes les parties qui les constituent, si celles-ci sont susceptibles d'être atteintes ; les seuls objets, biens ou personnes, qui sur le territoire d'un Etat doivent échapper aux hostilités sont ceux qui ne représentent pas une force étatique et n'ont pas une utilité militaire, mais tous ceux qui ont un caractère étatique ou militaire peuvent, quand il y a moyen de les joindre, être l'objet d'actes de violence en quelque lieu du sol belligérant qu'ils se trouvent. La distinction entre ce qui est et ce qui n'est pas zone des opérations de guerre est, d'ailleurs, une notion des plus imprécises : peut-on n'entendre vraiment par zone des opérations que les portions de territoire où l'on se bat effectivement, où les armées évoluent ; ne faut-il pas comprendre encore les points où s'élaborent les mouvements, se concentrent les réserves, s'instruisent les recrues et se confectionne le matériel : dans ce dernier sens, c'est en réalité le territoire entier de chaque belligérant qui fait partie de la zone des opérations.

CHAPITRE II

LA FORCE ARMÉE DES ÉTATS BELLIGÉRANTS

1440¹⁴. — L'armée aérienne se compose, comme l'armée de mer (n° 1273), d'un élément matériel et d'un élément personnel.

1440¹⁵. — *Élément matériel.* — On distingue dans la navigation aérienne, en ce qui concerne le régime auquel ils sont soumis, deux espèces d'appareils : les aéronefs privés et les aéronefs publics ou d'Etat ; et ces derniers se divisent en aéronefs militaires et en aéronefs civils. Comme la guerre implique en principe une relation d'Etat à Etat et comme la distinction des combattants et des non-combattants est à la base même du droit de la guerre, les aéronefs militaires sont les seuls qui puissent participer normalement à des actes d'hostilité. Un Etat, de même qu'il peut avoir une flotte maritime, peut posséder des forces aériennes régulières, constituées dès le temps de paix. Ces forces comprendront des appareils de forme et d'importance diverses : des dirigeables, des aéroplanes, des hydroaéroplanes, des ballons libres, des ballons captifs. Elles pourront, d'autre part, appartenir à l'armée active ou à l'armée de réserve. Mais à quelles conditions un aéronef aura-t-il le caractère militaire ? M. Paul Fauchille (Rapport à l'Institut de droit international, Annuaire, t. XXIV, p. 105) déclare qu'on doit « considérer comme aéronefs militaires les aéronefs affectés par l'Etat à un service militaire et placés sous le commandement d'un officier de l'armée en uniforme ; tous les aéronefs militaires devront porter, attaché d'une manière visible à leur enveloppe, le signe distinctif de leur caractère ». Ne seront, au contraire, que des aéronefs publics civils les aéronefs affectés à un service civil de l'Etat et se trouvant sous les ordres d'un fonctionnaire dûment commissionné ; ils porteront eux aussi d'une manière apparente l'insigne de leur caractère : le pavillon national indiquera le caractère public des aéronefs ; ce pavillon aura, pour les aéronefs militaires, la forme d'une flamme. — La convention du 26 juillet 1913 entre la France et l'Allemagne sur la navigation aérienne a reconnu expressément le caractère militaire à l'appareil aérien qui est la propriété de l'administration militaire et qui comprend dans son équipage un ou plusieurs militaires en uniforme. Les divers pays, dans leur législation particulière, ont indiqué les marques distinctives que doivent porter les aéronefs militaires.

1440¹⁶. — La course aérienne doit, de même que la course maritime, être interdite aux belligérants. Néanmoins, on ne refusera pas aux Etats la faculté d'incorporer dans leur force armée les aéronefs privés et leurs équipages, dès qu'ils seront soumis à la direction d'un officier de l'Etat et auront un signe extérieur distinctif de leur caractère.

On ne voit pas, en effet, pour quel motif il n'y aurait pas une flotte auxiliaire dans les airs comme il peut y en avoir une sur mer. Les aéronefs de cette flotte constitueront, avec les aéronefs militaires proprement dits, les belligérants dans la guerre aérienne (Paul Fauchille, *Le domaine aérien*, R. D. I. P., t. VIII, p. 432 ; Rapport et Nouveau Rapport de 1911, Annuaire de l'Institut, t. XXIV, pp. 24 et 66).

La transformation d'un aéronef privé en aéronef militaire n'est pas un acte impraticable dans l'espace. Un aéronef peut communiquer avec la terre par la télégraphie sans fil et la terre peut communiquer avec lui par le même moyen ; dans ces conditions, les autorités d'un Etat belligérant peuvent envoyer télégraphiquement à des aéronefs privés l'ordre de se transformer en aéronefs militaires, et il n'y a pas d'obstacle insurmontable à ce que soient alors remplies les conditions de la transformation indiquées pour les navires par la VII^e convention de la Haye du 18 octobre 1907 : tout aéronef privé en temps de guerre ne peut-il pas avoir en réserve une commission sous pli cacheté à ouvrir le cas échéant et une flamme ou une cocarde nationale pour l'arborer en cas de transformation, et l'Etat belligérant ne peut-il pas transmettre télégraphiquement au pilote sa nomination comme officier en même temps que l'ordre d'ouvrir sa commission et d'arborer les couleurs militaires ? (1) Si, pour une raison quelconque, le pilote ne se trouvait pas en état d'être officier, les autorités pourraient toujours par la télégraphie sans fil commander aux aéronefs flottant dans l'atmosphère d'atterrir en vue de leur transformation, dont les conditions seraient accomplies une fois sur le sol. — Où peut avoir lieu exactement la transformation ? Elle peut se produire pendant la guerre sur le territoire et dans les eaux territoriales de l'Etat dont l'aéronef a la nationalité, dans le territoire occupé par les troupes de cet Etat, en pleine mer et dans l'atmosphère non située au-dessus d'un Etat neutre. Est-elle également possible dans l'atmosphère qui domine les Etats neutres ? Si on estime que l'atmosphère est une dépendance du sol, cette question doit être certainement résolue par la négative, car l'atmosphère de l'Etat neutre constituant alors une partie de son territoire terrestre, la transformation dans cette atmosphère serait une infraction à la neutralité. Est-ce à dire qu'on doive au contraire l'admettre, si l'espace aérien doit être reconnu libre, sous la seule réserve du droit de conservation de l'Etat limitrophe ? On peut hésiter. La transformation ne porte évidemment aucune atteinte au droit de conservation, car, l'ordre en étant donné sans qu'une manifestation extérieure se produise, elle n'apparaît pas aux yeux du belligérant adverse et ainsi celui-ci ne saurait l'empêcher en lançant des

(1) Sans doute la cocarde doit être peinte sur l'appareil, mais l'aéronef peut avoir avec lui un panneau séparé portant la cocarde qu'il fixera sur les ailes ou l'enveloppe.

projectiles contre l'aérostat qui en est l'objet, par suite indirectement contre l'Etat neutre. Mais la transformation est un acte de souveraineté de l'Etat qui l'opère, et des actes de souveraineté ne peuvent, au moins en temps de paix, être accomplis par un Etat qu'aux endroits soumis à son autorité ou à ceux qui échappent à toute domination ; or l'atmosphère, tout en n'étant frappée d'aucun droit de propriété ou de souveraineté au profit de l'Etat sous-jacent, n'est pas cependant entièrement libre : l'Etat territorial α , sur elle, en vertu de son droit de conservation, certains pouvoirs de police qui, même en temps de guerre, sont opposables aux belligérants, si cet Etat est un pays neutre, puisqu'ils continuent d'être vis-à-vis de lui dans l'état de paix. Pour cette raison, il faut interdire la transformation des aéronefs privés en aéronefs militaires au-dessus du territoire des Etats neutres. — Aucune retransformation ne doit être possible. (Paul Fauchille, Nouveau Rapport de 1911, Annuaire de l'Institut, pp. 67 et s.).

1440¹⁷. — On n'aperçoit aucun motif de ne pas admettre des aéronefs privés armés pour leur propre défense, comme il existe des navires de commerce armés défensivement, qui pourront, en vertu du droit de la légitime défense, résister par la force aux attaques dont ils seront l'objet. Tout aéronef non militaire, même non armé, doit, d'ailleurs, par application de ce droit, pouvoir s'opposer par les moyens dont il dispose aux atteintes dirigées contre lui.

1440¹⁸. — *Elément personnel*. — On doit considérer comme faisant partie de la force armée des belligérants tous ceux qui montent un aéronef militaire. Les hommes de l'équipage seront des militaires ou des individus militarisés, appartenant au service actif, au service de réserve, au service territorial. A cet égard les principes qui régissent les armées de terre ou de mer sont applicables aussi à l'armée aérienne. La plupart des avions et des hydravions n'ont à leur bord que deux hommes : le pilote et un observateur, mitrailleur ou bombardier ; ce n'est qu'exceptionnellement, lorsqu'ils sont d'une grande dimension, qu'ils portent un personnel plus nombreux. Les dirigeables ont un équipage autrement plus considérable ; sur des Zeppelins allemands on a compté jusqu'à 30 hommes : il peut y avoir ainsi parmi eux des médecins, des aumôniers, des militaires affectés à un service d'administration. En dehors du personnel naviguant, l'armée aérienne comprend encore des mécaniciens qui, demeurant à terre, sont chargés de l'entretien et de la réparation des appareils. La distinction des combattants et des non-combattants est applicable dans cette armée comme dans les armées terrestre et maritime.

1440¹⁹. — Lors du conflit de 1914-1919, les gouvernements belligérants ont, dès que les hostilités parurent certaines, interdit la circulation aérienne privée au-dessus de leur territoire et de leurs eaux territoriales : ainsi ont agi le gouvernement français par décret du 31 juillet 1914 et le gouvernement britannique par ordre du 2 août 1914. — En fait, il n'existait point d'aéronefs publics non militaires.

— Les appareils privés furent achetés ou réquisitionnés par l'Etat et les aviateurs furent incorporés dans l'armée (Comp. Paul Fauchille, Nouveau Rapport de 1911, Annuaire de l'Institut, t. XXIV, p. 77). Avec les aéronefs et leurs équipages présentant dès le temps de paix un caractère militaire, ils ont fait partie des forces organisées des belligérants. — L'absence d'aéronefs publics civils et la disparition des aéronefs privés ont enlevé une partie de son importance à la question des signes extérieurs de l'aéronef militaire. Les navires aériens ont reçu cependant des indications spéciales permettant de déterminer clairement leur nationalité : les avions allemands ont porté une croix de fer peinte en noir sur leurs ailes, les avions alliés une cocarde aux couleurs nationales ; les dirigeables ont arboré un drapeau. La diversité des types en usage chez les différents belligérants a permis d'ailleurs, mieux que les insignes nationaux, peu visibles à partir d'une certaine hauteur, de spécifier les aéronefs.

CHAPITRE III

MOYENS LICITES OU ILLICITES D'ATTAQUE ET DE DÉFENSE

1440²⁰. — Dans la guerre aérienne comme dans toute autre guerre, il est interdit de blesser ou de maltraiter l'ennemi qui se rend et de déclarer qu'on ne fera aucun quartier : il faut défendre les moyens causant des maux inutiles et ceux contraires au sentiment de l'honneur, c'est-à-dire les moyens *barbares* et les moyens *perfidés*. Il y a là des idées élémentaires dont l'application est générale.

1440²¹. — Certains *projectiles* doivent dès lors être interdits. De ce nombre sont les balles s'épanouissant ou s'aplatissant facilement dans le corps humain, les projectiles d'un poids inférieur à 400 grammes, explosibles ou chargés de matières fulminantes et inflammables, ceux ayant pour but unique de répandre des gaz asphyxiants et délétères, auxquels on doit assimiler les gaz empoisonnés : la déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868 et la déclaration de la Haye de 1899, par la généralité de leurs termes, peuvent être appliquées dans la guerre aérienne. — Pendant la guerre de 1914-1919, en septembre 1915, des bombes explosibles contenant de l'acide prussique furent lancées par les Allemands sur Vérone et sur Lunéville. On a prétendu aussi que des dragées empoisonnées avaient été jetées en mars 1916 à Ferrare et à Ravenne. Par des avis du 20 mars 1917, les préfets français du Doubs et de la Meuse ont mis en garde leurs administrés contre le jet par des aviateurs allemands de produits de confiserie contenant des germes de maladies épidémiques ou du poison et de sacs à main, portefeuilles, porte-monnaies, etc. renfermant des explosifs dangereux. — Dans sa lettre du 22 novembre 1920 à la Société des Nations (n° 1440⁵), le Comité international de la Croix-Rouge de Genève a réclamé « la prohibition absolue de l'usage de gaz asphyxiants, moyen cruel et barbare et qui inflige aux victimes de terribles souffrances » (1).

Les avions et les dirigeables peuvent être munis de mitrailleuses ou de canons. Ils peuvent aussi utiliser comme engins des bombes et des torpilles, à shrapnells ou incendiaires. Ce sont des moyens d'attaque qui sont admis dans les opérations terrestres ou maritimes, et qui causent des ravages moins grands et des blessures moins cruelles que bien des obus dont l'usage par l'artillerie de terre ou de mer est considéré comme licite.

En dehors de ces modes de destruction, les aviateurs français et alliés, de même que les aviateurs allemands et austro-hongrois, se

(1) Ce Comité avait déjà protesté en 1918 contre l'emploi des gaz asphyxiants par un appel aux belligérants de la grande guerre (n° 1082).

sont, au cours de la grande guerre, servis de fléchettes, baguettes d'acier pointues à l'une des extrémités et évidées à l'autre, qu'ils lançaient par paquets. Sont-ce là des engins qu'on doit prohiber ? Nous ne le pensons pas. Les fléchettes, quand elles atteignent leur objectif, entraînent la mort instantanément et par suite n'aggravent pas les souffrances ; elles ne sont pas plus terribles que les bombes à shrapnells qu'on ne saurait interdire (1).

1440²². — Il faut ici, comme dans la guerre continentale et dans la guerre maritime, défendre de combattre avec le *drapeau*, les *insignes* ou le *pavillon de l'adversaire*. Mais un appareil aérien peut-il circuler *maquillé* ou en usant d'un *faux pavillon*, sauf à arborer ses véritables couleurs au moment de combattre ? On sait que, dans la guerre maritime, à la différence de ce qui a lieu dans la guerre terrestre, la coutume autorise une pareille ruse, mais nous l'avons déclaré illicite même sur mer (n° 1317²) : il convient de l'interdire également dans la guerre aérienne, car le sentiment de l'honneur ne change pas avec le lieu du combat (Paul Fauchille, *Annuaire de l'Institut*, t. XXV, pp. 85, 274, et t. XXVI, pp. 223, 525, 613). Dans la guerre de 1914 les Allemands employèrent à diverses reprises des avions maquillés, notamment au mois de juillet 1916.

1440²³. — On peut, par des proclamations lancées du haut des aéronefs, faire parvenir des renseignements exacts et des encouragements à la population des pays occupés, et même répandre des *fausses nouvelles* parmi les forces et sur le territoire de l'ennemi. Il a été fait fréquemment usage de ce moyen de guerre lors du conflit de 1914-1919. En 1918, en vue de dissiper les mensonges accumulés par les gouvernements ennemis, les Alliés lancèrent nombre de tracts et de brochures par avions : inquiètes du résultat de cette propagande, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie annoncèrent qu'elles considéraient ce fait comme un « crime contre l'Etat » et que tout aviateur ennemi qui jetterait de semblables manifestes ou les porterait seulement avec lui serait mis hors du droit international et puni de la mort par pendaison. Le gouvernement français répondit à ces menaces que, par mesure de représailles, il appliquerait, dans la proportion du double, la même peine aux officiers ennemis tombés entre ses mains. Alors les Empires centraux annulèrent les ordres qu'ils avaient rendus. — Il convient d'appliquer à la guerre aérienne ce qui a été dit pour la guerre terrestre en ce qui concerne *l'appel à l'insurrection et à la guerre civile* (n° 1088¹).

1440²⁴. — *Bombardement* (2). — Au point de vue conventionnel, le bombardement aérien a fait l'objet, de la part des Etats, de deux

(1) V. Rolland, *R. D. I. P.*, t. XXIII, p. 523.

(2) V. en particulier Barclay, *Bombardments*, *English Review*, mai 1915. — Paul Fauchille, *Le bombardement aérien*, *R. D. I. P.*, t. XXIV, pp. 56 et s. — Phillimore, *Bombardments*, *Société Grotius*, t. I, p. 61. — V. aussi Garner, *op. cit.*, t. I, pp. 459 et s.

espèces de dispositions : 1° Par des déclarations spéciales, la conférence de la Haye de 1899 a interdit, pour une durée de cinq années, et celle de 1907 a prohibé, pour une période allant jusqu'à la fin de la troisième conférence de la Paix, le lancement des projectiles et des explosifs du haut des ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux : les conférences de la Paix ont donc défendu en principe le bombardement aérien. 2° Par l'article 25 du règlement annexé à la IV^e convention sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, la seconde conférence de la Haye de 1907 a « Interdit d'attaquer ou de bombarder, *par quelque moyen que ce soit*, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus » : en ajoutant à l'article 25 du règlement de 1899 les expressions « *par quelque moyen que ce soit* », elle a ainsi visé spécialement les bombardements par la voie des airs pour ne les prohiber que contre les localités *non défendues*. — Au premier abord, il peut paraître singulier que l'article 25 du règlement de 1907 ait cru devoir interdire le bombardement aérien des localités non défendues alors qu'une déclaration de 1899, remise en vigueur dans la même conférence de la Paix, prohibait d'une façon absolue le jet des projectiles par la voie des airs. Le vote de cet article 25 s'explique par le fait que la disposition qu'il contient devait avoir, comme le règlement et la convention dont il faisait partie, un effet définitif permanent, tandis que la déclaration spéciale aux ballons ne devait avoir qu'une durée provisoire et temporaire, n'ayant été votée en 1907 que « pour une période allant jusqu'à la fin de la troisième conférence de la Paix ». Au point de vue du droit conventionnel, deux périodes doivent dès lors être distinguées en ce qui touche le bombardement aérien. Jusqu'à la fin des délibérations de la troisième conférence de la Paix, ce bombardement est complètement interdit, vis-à-vis des villes défendues comme vis-à-vis des villes non défendues. Mais, après cette date, en admettant que la déclaration de 1907 ne soit pas renouvelée, il ne sera plus prohibé qu'à l'égard des villes non défendues, et dans les conditions du bombardement terrestre, c'est-à-dire d'une manière absolue, même vis-à-vis des installations militaires existant dans ces villes ; à défaut d'une stipulation expresse le défendant, on pourra au contraire procéder par la voie aérienne au bombardement des localités défendues comme on peut le faire par le canon de terre. C'est, dans la réalité, cette dernière réglementation qui se trouve même aujourd'hui, et jusqu'à la troisième conférence de la Paix, applicable à un grand nombre d'Etats. En effet, tandis que le règlement de la IV^e convention de la Haye, dont dépend l'article 25, a obtenu la ratification de la très grande majorité des puissances signataires, dont toutes les grandes puissances à l'exception de l'Italie, la déclaration sur les ballons n'a été ratifiée que par quelques pays secondaires en dehors de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis : les principaux Etats militaires de l'Europe, notamment la France, l'Allemagne et la Russie, en supposant au surplus qu'ils fussent en

guerre avec des puissances y étant toutes parties, sont par suite liés par la convention, mais non pas par la déclaration de la Haye (1).

1440²⁶. — La situation ainsi créée par les dispositions de la Conférence de la Paix est-elle satisfaisante ? On peut, à ce sujet, avoir quelques doutes. Sur terre et sur mer, le bombardement d'une localité est considéré surtout comme le préliminaire de son occupation, comme constituant le moyen le plus efficace de s'en emparer, de la réduire à l'impuissance. C'est pourquoi on admet le bombardement terrestre ou maritime contre les localités défendues, c'est-à-dire contre celles qu'il peut aider à faire tomber, et non contre les localités non défendues, où le belligérant n'a qu'à entrer pour en prendre possession. Mais le bombardement d'occupation peut-il se concevoir dans la guerre des airs aussi bien que dans la guerre terrestre et dans la guerre maritime ? Dans l'état présent de la guerre aérienne, la négative semble bien devoir être admise. Par la nature même des choses, un bombardement aérien ne permettra jamais de s'emparer d'un port, d'une ville ou d'un village. Quelles qu'importantes que puissent être les escadrilles d'avions ou de dirigeables qui survoleront une localité, leurs équipages et les coups que ceux-ci dirigeront contre elle ne seront jamais assez nombreux pour qu'elle se rende et tombe définitivement en la possession des vainqueurs : le seul résultat que des aéronautes puissent atteindre avec leurs canons et leurs bombes sera d'abattre quelques maisons et de tuer une certaine quantité de personnes ; si, par impossible, une ville se rendait à des aviateurs ou à des aéronautes, vite remise de l'effroi causé par le jet des projectiles, et se ressaisissant, elle aurait facilement raison de ses conquérants qui ne tarderaient pas à devenir ses prisonniers. Dans ces conditions, puisqu'il ne peut réaliser pratiquement le but assigné à tout bombardement, faut-il donc écarter le bombardement aérien comme moyen de guerre ? Pareille conclusion serait inexacte. Une règle incontestée du droit de la guerre est que, s'il faut rejeter les rigueurs de la lutte qui sont inutiles, on doit au contraire déclarer légitimes toutes celles qui sont nécessaires, et qui ont pour les belligérants un réel intérêt militaire. Or, évidemment, les rigueurs qui tendent à diminuer la résistance de l'adversaire présentent ce dernier caractère, et parmi celles-ci figure sans aucun doute le bombardement aérien : s'il ne peut par lui-même conduire à la prise de possession d'une localité, il permet de détruire les forces ou de dégrader les choses de l'ennemi dont matériellement on n'a ni la possibilité ni la volonté de s'emparer. Au surplus, même sur terre et sur mer, à côté du bombardement d'occupation, on reconnaît l'existence d'une autre sorte de bombardement, le bombardement de destruction (n° 1098¹).

(1) Sur ce qu'il faut entendre exactement par localités *défendues* et localités *non défendues*, V. ce qui a été dit à propos du bombardement terrestre, *supra*, n° 1095, p. 134, note 2.

En définitive, le bombardement de destruction est le seul bombardement dont il puisse être question par la voie des airs. A quelles règles ce bombardement doit-il être soumis ? Des principes précédemment indiqués une double conclusion se dégage : 1° Puisque le bombardement aérien est incapable d'amener la prise de possession d'une localité, il n'y a pas à distinguer, en ce qui le concerne, entre les localités qui peuvent et celles qui ne peuvent pas opposer une défense à l'attaque de l'ennemi : toute localité quelconque doit pouvoir être bombardée par la voie des airs. 2° Mais si on peut ainsi canonner toutes les villes ou tous les ports de l'adversaire, il ne doit être permis de le faire que dans la mesure où le bombardement présentera vraiment une utilité militaire. Celui-ci ne pourra donc avoir lieu, dans chaque localité, que sur les troupes et les navires de guerre qui s'y trouvent, sur les ouvrages et les établissements militaires ou navals, les dépôts d'armes ou de matériel de guerre, les ateliers et les installations propres aux besoins de la flotte ou de l'armée ennemie comme les gares de chemins de fer, les ponts, certaines portions de voies. La guerre se faisant avant tout contre l'Etat, et la disparition du chef du gouvernement ou de ses fonctionnaires les plus élevés ayant, au point de vue militaire, une importance non moins grande que celle d'un certain nombre de combattants, on devra aussi permettre le bombardement des édifices qui constituent le siège du gouvernement ou de ses représentants. Il faudra, au contraire, respecter les particuliers et les immeubles leur appartenant, à moins qu'ils ne soient employés à un but militaire ; il faudra également respecter les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades et de blessés : des signes visibles désigneront ces édifices et ces lieux. Leur destruction ne serait, en réalité, qu'une rigueur inutile, qu'une méconnaissance de la règle du droit des gens qui distingue entre les combattants et les non-combattants. — Mais comment saura-t-on que des personnes ou des choses ont un caractère militaire ou ont reçu une affectation militaire, et comment pourra-t-on n'atteindre que l'objet même qu'on a le droit de frapper ? Quoique sérieuse, la difficulté n'est pas insoluble. Pour les objets dont le caractère militaire ne se manifeste pas extérieurement, et que les aéronefs n'auront pu découvrir par eux-mêmes malgré qu'ils soient sur terre et sur mer un des moyens d'exploration les plus sûrs, le service d'espionnage constituera leur principal indicateur ; à défaut d'une certitude, ils devront s'abstenir de lancer leurs bombes ou leurs obus. En ce qui concerne la précision du tir, l'expérience a montré qu'elle n'était pas impossible ; si, dans l'état actuel de la technique militaire, on n'a pu parvenir encore à un résultat absolument décisif, la science finira certainement par résoudre complètement la question du calcul de dérivation en laquelle réside en définitive tout le problème.

1440²⁶. — On a toujours envisagé jusqu'ici un bombardement aérien dirigé contre des personnes ou des choses faisant partie d'agglomérations : corps de troupes, ports, villes ou villages. Il n'y a aucune raison de ne point appliquer les mêmes règles au bombardement de personnes, d'ouvrages, d'installations, d'habitations ou de bâtiments isolés. C'est en effet le caractère militaire des personnes ou des choses qui seul, dans la réalité, autorise contre elles le jet de projectiles par la voie des airs. Les lignes de chemins de fer et les trains qui y circulent seront un des principaux objectifs des aéronefs. Il est toujours facile de connaître l'importance militaire d'une voie ferrée. Il l'est moins de distinguer les convols civils des convois militaires qui seuls peuvent être bombardés. A cet égard, il faut distinguer suivant qu'on se trouve ou non dans une région où circulent habituellement des trains militaires : dans le premier cas le bombardement sera considéré comme admissible, il en sera différemment dans le second : ainsi on tiendra compte dans la mesure du possible des nécessités militaires et du respect dû au principe fondamental de la distinction des combattants et des non-combattants (1).

1440²⁷. — Ce ne sont pas seulement les forces, les localités, les ouvrages et les bâtiments se trouvant sur le territoire de son adversaire qu'un belligérant peut bombarder par la voie des airs ; il peut également lancer des projectiles contre les villes ou les lieux situés sur son propre territoire, ou contre les troupes adverses qui y résident, si ce territoire est occupé par l'ennemi : le territoire occupé par l'ennemi doit être en fait considéré comme ennemi.

1440²⁸. — Il se peut qu'un belligérant procède irrégulièrement à un bombardement par la voie aérienne, qu'il frappe, par exemple, la population paisible et les édifices sans importance militaire de son adversaire. L'autre belligérant sera-t-il en droit de répondre à ce bombardement par un bombardement également irrégulier, par un « bombardement de représailles » ? Il ne faut pas condamner sans réserves les bombardements aériens de représailles. Ceux-ci seront admissibles s'ils doivent répondre à des irrégularités certaines, s'ils sont de nature à amener l'ennemi à rentrer dans la régularité, s'ils ne dépassent pas ce qui est nécessaire pour cela (2).

1440²⁹. — Les bombardements aériens peuvent avoir lieu de nuit comme de jour, dès lors que les conditions auxquelles leur légitimité est soumise sont susceptibles d'être remplies.

1440³⁰. — Les conventions de la Haye ont stipulé qu'en règle générale, sur mer comme sur terre, le bombardement doit être précédé d'un avertissement et d'une sommation avec délai raisonnable : ce n'est qu'exceptionnellement, dans les cas d'une attaque de vive

(1) V. Rolland, R. D. I. P., t. XXIII, p. 564.

(2) V. Rolland, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 558-562. — Comp. Paul Fauchille, *op. et loc. cit.*; Garner, *op. cit.*, t. I, pp. 488 et s.

force ou si les exigences militaires ne le permettent pas, que l'assaillant peut être dispensé d'adresser des avis aux autorités. Cette exigence se conçoit lorsqu'il s'agit d'un bombardement d'occupation : comme alors il s'agit de s'emparer d'une ville et comme certains admettent que dans ce cas on peut frapper les habitants et les propriétés inoffensifs, on comprend qu'une sommation de se rendre soit préalablement adressée à la ville et qu'un avertissement soit donné à ses autorités pour leur permettre d'abriter ou de faire sortir de la place les citoyens qui y résident. Mais, à côté du bombardement d'occupation ainsi prévu par les conférences de la Paix, il y a un bombardement terrestre ou maritime de destruction ; et la règle qui précède est sans utilité pour ce dernier bombardement, car il n'a pas pour objet la prise de possession d'une ville et ne doit atteindre ni les personnes ni les biens d'un caractère paisible : elle ne saurait donc lui être appliquée. Or le bombardement aérien ne peut être jamais qu'un bombardement de destruction. C'est dès lors un principe inverse à celui des conventions de la Haye qu'il faut ici poser. La surprise est, d'ailleurs, pour le bombardement aérien, une condition de sa réussite : celui-ci perdrait beaucoup de son efficacité si les aéronefs devaient avant d'agir laisser à l'adversaire le temps d'user de ses moyens de défense.

1440³¹. — Au cours de la grande guerre de 1914-1919, les belligérants ont fréquemment bombardé, de jour et de nuit, les villes et les lieux habités sur le territoire de l'ennemi. C'est indifféremment contre les villes défendues et contre les villes non défendues que les aviateurs austro-allemands jetèrent des projectiles, et dans les unes comme dans les autres ils se sont attaqués non pas seulement aux forces et aux installations militaires, mais encore à la population paisible et aux édifices civils ; ils ne prirent aucune précaution pour éviter d'atteindre les non-combattants et souvent même ils semblent les avoir spécialement visés : à Lunéville en septembre 1915, à Vérone en novembre 1915, à Trévise en mai 1916, des bombes furent lancées sur les quartiers peuplés au jour et à l'heure du marché ; à Compiègne, à la Panne, à Cettigné ce sont les fidèles entrant ou sortant des églises qui furent victimes des attaques aériennes. Des églises, des hôpitaux, des monuments artistiques ont été atteints à plusieurs reprises : il en fut ainsi notamment à Paris, à Venise, à Ravenne, à Compiègne, à Hazebrouck, à Mourmelon, à Vicence, à Pont-à-Mousson, à Albert. Plus encore que tous les autres, les raids sur l'Angleterre furent dirigés contre les non-combattants et des installations non militaires. Les aviateurs alliés ont fait, au contraire, tous leurs efforts pour épargner la population civile et les installations non militaires ; ce qu'ils ont visé dans les villes qu'ils attaquaient, ce furent uniquement les gares, les casernes, les usines de munitions, les banques d'Etat, les champs et les hangars d'aviation. Sans doute, il leur arriva parfois de faire des victimes dans la population civile et d'endommager

des édifices privés, mais ce fut toujours par exception et indépendamment de leur volonté ; ce ne fut jamais comme chez leurs adversaires l'effet d'une méthode et d'une intention arrêtées. De la part des Alliés, des édifices civils n'ont été délibérément visés que dans les bombardements de représailles, comme furent ceux de Carlsruhe en juin 1915, de Trèves et de Stuttgart en septembre 1915, de Laibach en février 1916. Les Austro-Allemands ont, pour justifier leurs violations du droit international, invoqué fréquemment le prétexte de représailles. D'un côté comme de l'autre les bombardements ne furent presque jamais précédés d'avertissements : cependant les aviateurs alliés, avant de bombarder Smyrne, lancèrent des proclamations annonçant qu'ils ne chercheraient à atteindre que les parties fortifiées de la ville et les campements turcs. Les voies ferrées et les trains ont été l'objet de nombreuses attaques aériennes : des aviateurs autrichiens et allemands jetèrent des bombes sur des convois sanitaires. En mars 1915, le vapeur anglais *Elfland*, portant le pavillon de la Commission hispano-américaine d'assistance aux populations belges et chargé de grains destinés à ces dernières, fut l'objet d'un bombardement de la part d'un aéronef allemand (1).

En conséquence des nombreux bombardements aériens opérés pendant la grande guerre, le Comité international de la Croix-Rouge a demandé le 22 novembre 1920 à la Société des Nations (n° 1440^b) que fût prise la mesure suivante : « Interdiction du bombardement des villes ouvertes ou non défendues. Il y aura lieu de définir ce qu'on entend par ces villes ouvertes et non défendues » (2).

(1) M. Rolland, dans son article R. D. I. P., t. XXIII, pp. 537-565, rapporte un grand nombre de faits de bombardements aériens. — V. encore le Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge. — Comp. Garner, *International law and the world war*, 1920, t. I, pp. 459 et s.

(2) Cette demande du Comité avait un caractère général ; elle s'appliquait à tous les bombardements, de quelque manière qu'ils fussent faits. — Dans la même lettre, le Comité réclamait encore : « l'interdiction de la déportation civile » (n° 1446).

CHAPITRE IV

LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE ET LA PROPRIÉTÉ PUBLIQUE ENNEMIES

1440³². — Pendant la guerre de 1914-1919, il n'y eut ni aéronefs privés, ni aéronefs publics non militaires. En effet, il n'existait pas alors dans les divers pays belligérants d'aéronefs publics civils et la circulation aérienne privée avait disparu dès l'ouverture des hostilités, les gouvernements l'ayant interdite et en ayant acheté les appareils et incorporé dans leurs troupes les aviateurs. Les seuls appareils en présence furent ainsi des aéronefs militaires. Mais il pourra en être différemment dans les guerres de l'avenir : la navigation aérienne prendra, sans aucun doute, un développement commercial de plus en plus grand. Dans ce cas, une double question se posera.

1440³³. — 1° Les belligérants peuvent-ils capturer les aéronefs *privés* ennemis et les marchandises ennemies qui sont à leur bord ? La question est discutée. Les uns veulent que la propriété privée aérienne soit assimilée à la propriété privée terrestre et devienne par conséquent comme elle insaisissable (1) : ils font observer que le principe de la capture est très critiqué dans son application à la guerre maritime et que tout annonce qu'il disparaîtra bientôt. — Les autres, assimilant à ce point de vue la guerre aérienne à la guerre maritime, repoussent l'inviolabilité de la propriété ennemie (2) : ils remarquent que dans un cas comme dans l'autre, à la différence de ce qui a lieu sur terre, il ne peut s'agir de soumettre les particuliers à des réquisitions et à des contributions et que les aéronefs privés, de même que les navires de commerce, sont susceptibles d'être facilement transformés en croiseurs militaires, qu'ainsi en dernière analyse dans l'espace comme sur mer la saisie s'adresse à l'Etat belligérant lui-même. — M. Paul Fauchille fait une distinction : il autorise la saisie des aéronefs privés, qui seront séquestrés et restitués à la paix sans indemnité, mais il laisse libres les marchandises qu'ils portent (3) ; ainsi on tient compte à la fois des intérêts des Etats et de ceux des particuliers, puisqu'en capturant les aéronefs privés on empêche l'Etat de leur nationalité de s'en servir comme moyen de combat et qu'en se bornant à les séquestrer et en déclarant les marchandises inviolables on nuit le moins possible à leurs propriétaires. — Il va de soi, d'ailleurs,

(1) V. Kaufmann, Meili, Meurer, Albéric Rolin, cités par M. Paul Fauchille, dans son Nouveau Rapport de 1911, Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXIV, pp. 73-75. — Mérignhac, *Les lois et coutumes de la guerre sur terre*, n° 102.

(2) V. Holland, Renault, cités dans le Rapport Paul Fauchille, *ibid.*, t. XXIV, pp. 75-77.

(3) Nouveau Rapport de 1911, Annuaire de l'Institut, t. XXIV, pp. 77-80.

qu'il y aura lieu à confiscation soit de l'aéronef, soit même de la cargaison, soit encore de l'un et de l'autre, d'après les principes admis dans la guerre maritime, en cas de violation de blocus ou de transport de contrebande de guerre, et, d'une manière générale, lorsque l'aéronef privé se sera livré à des actes hostiles ou aura été employé à une œuvre militaire. — Si on admet la capture de la propriété privée ennemie, il faudra, tout au moins, conformément à la déclaration de Paris du 16 avril 1856, respecter, en dehors de la contrebande de guerre : 1° la propriété neutre à bord des aéronefs ennemis ; 2° la propriété ennemie à bord des aéronefs neutres (Paul Fauchille, (Rapport de 1911).

1440³⁴. — Dès lors qu'on décide que les marchandises ennemies ne sont pas plus saisissables sur un aéronef ennemi que sur un aéronef neutre, mais que les aéronefs privés ennemis sont à la différence des aéronefs neutres toujours saisissables, la détermination du caractère neutre ou ennemi n'aura d'intérêt qu'au point de vue des aéronefs et non à celui de leur cargaison. Le caractère neutre ou ennemi d'un aéronef doit être déterminé par le signe distinctif de la nationalité qu'il a le droit de porter.

Pour le même motif, le transfert sous pavillon neutre ne pourra avoir d'utilité qu'en ce qui concerne l'aéronef lui-même : les marchandises ennemies, à la différence de l'appareil, ne sont pas en effet saisissables sous pavillon ennemi. La validité ou la nullité de l'acquisition de la nationalité neutre par un aéronef ennemi dépendra, conformément aux dispositions du chapitre V de la déclaration de Londres du 26 février 1909, du moment où elle aura été effectuée et des conditions dans lesquelles elle aura été réalisée (n° 1388).

1440³⁵. — Comment pourra s'opérer dans les airs la saisie d'un aéronef ? Ne va-t-il pas falloir qu'un officier du capteur monte à bord de l'aéronef pour le saisir et le conduire sur le territoire de son pays ; or un transbordement dans les airs n'est-il pas une chose impossible, tout au moins dans l'état actuel de l'aéronautique ? Dans la réalité, un transbordement n'est pas ici indispensable. Le belligérant qui a des raisons de pratiquer la capture d'un aéronef l'en avertira par un signe convenu et lui intimera l'ordre de le suivre au lieu qu'il lui aura désigné ; si l'aéronef n'obtempère pas à l'ordre du croiseur belligérant, celui-ci, après une nouvelle sommation, emploiera la force vis-à-vis de lui et usera à son égard du droit de destruction (n° 1440³⁷) (Paul Fauchille, Nouveau Rapport de 1911, Annuaire de l'Institut, t. XXIV, p. 101).

1440³⁶. — Sur mer, le droit de visite constitue un préliminaire obligé de la saisie : il est le moyen pour les belligérants de s'assurer que le navire qu'ils rencontrent a bien la nationalité qu'il indique, qu'il n'a pas à son bord des marchandises de contrebande, qu'il ne fait pas à leur égard une œuvre hostile (n° 1402). En est-il de même pour la navigation aérienne ? S'il fallait l'admettre, on se trouverait

en présence de grandes difficultés pratiques : on ne voit pas qu'actuellement un officier de l'aéronef militaire puisse se transporter aisément, pour le visiter, sur l'aéronef aperçu. Mais, en somme, l'exercice du droit de visite n'est pas aussi nécessaire dans les airs que sur la mer. En effet, d'une part, les aéronefs ennemis sont par eux-mêmes saisissables en quelque endroit du théâtre des hostilités qu'on les rencontre et, on le verra (renvoi à la *Neutralité*, n° 1481⁵), les aéronefs neutres ne peuvent pas, à peine de saisie, être admis au-dessus des Etats belligérants, et, d'autre part, des actes hostiles ne peuvent être accomplis vis-à-vis d'aucune espèce d'aéronefs dans l'atmosphère des pays neutres. Il suit de là qu'un belligérant, pour saisir un aéronef au-dessus de son territoire ou de celui de son adversaire, n'aura pas à se préoccuper d'en vérifier la nationalité : il sera toujours saisissable, et, étant saisissable, il devra être nécessairement amené à terre ; ce sera donc sur le sol et non pas dans les airs qu'il y aura lieu de vérifier si la cargaison de l'aéronef saisi ne contient pas des articles de contrebande, et si la machine volante ne fait pas œuvre d'assistance hostile ; une semblable visite ne saurait, en outre, jamais s'exercer au-dessus des Etats neutres, puisque les actes hostiles sont alors défendus aux belligérants et que la visite est un de ces actes ou tout au moins le préliminaire de pareils actes. La nécessité d'une visite aérienne ne peut donc se concevoir vraiment qu'au-dessus de la pleine mer. Mais, ainsi restreinte, cette visite sera-t-elle même toujours indispensable, et, si elle ne peut se faire, en résultera-t-il de sérieux inconvénients pour les intérêts des belligérants ? Elle sera d'abord sans utilité vis-à-vis des aéronefs ennemis, puisque ceux-ci sont saisissables comme tels sur la mer comme au-dessus de la terre. A l'égard des aéronefs neutres, deux situations sont à prévoir : *1^{re} situation* : Le belligérant qui rencontre au-dessus de la mer un de ces aéronefs veut s'assurer qu'il ne transporte pas de la contrebande de guerre ou ne fait pas œuvre hostile. Ici, comme pour les aéronefs ennemis, la visite ne paraît pas indispensable. En fait, il sera assez rare qu'un aéronef neutre parte de son pays avec des objets de contrebande à destination d'un belligérant ; car les autorités de police de chaque Etat ont le droit de vérifier au départ la cargaison des aéronefs, et ces autorités vraisemblablement ne toléreront pas que ceux-ci mettent à leur bord des marchandises considérées de plein droit comme de la contrebande de guerre ou que les belligérants auront signifié devoir être telle (comp. art. 23 de la déclaration de Londres du 26 février 1909) ; en admettant qu'un aéronef neutre ait pu néanmoins embarquer des objets de contrebande, cet aéronef, même s'il ne peut être visité, n'échappera pas nécessairement au belligérant : car pour remplir sa mission il faudra qu'il pénètre dans les limites du pays en guerre qu'il veut aider et là il sera comme tel susceptible de saisie par les aéronefs de l'ennemi qui le rencontreront, car se trouvant indûment au-dessus d'un territoire belligérant il y

aura contre lui présomption d'assistance hostile (renvoi à la *Neutralité*). En définitive, il n'est qu'une hypothèse où la visite aérienne serait nécessaire aux belligérants pour la protection de leurs intérêts : c'est celle du « voyage continu » : un aéronef neutre a chargé dans son pays à destination d'un territoire neutre des marchandises de contrebande ou des passagers hostiles, qui seront de ce territoire transportés à l'ennemi par la voie de terre ou la voie de mer ; mais il restera alors au belligérant la possibilité de s'en emparer par les moyens de la guerre terrestre ou de la guerre maritime. — 2^e situation : Le belligérant qui rencontre au-dessus de la mer un aéronef portant une marque neutre veut s'assurer que celui-ci n'est pas en réalité un aéronef ennemi ayant pris la marque neutre afin d'échapper à la saisie. Cette situation ne se présentera guère dans la pratique. Il est moins facile pour un aéronef que pour un navire d'afficher une nationalité qui n'est pas la sienne : pour un navire, il suffit d'un changement de pavillon, toujours facile à effectuer ; pour un aéronef, ce sont des marques spéciales apposées sur l'enveloppe d'une manière indélébile qui établissent sa nationalité, et l'apposition de ces marques, qui suppose une immatriculation de l'aérostat sur les registres de l'Etat, ne saurait se faire toujours d'une manière régulière : la simple fixation sur l'enveloppe d'un panneau mobile portant la marque neutre (n^o 1440¹⁶, note) sera de nature à éveiller les soupçons. Au surplus, ici encore, le belligérant pourra toujours, en vertu de la présomption d'assistance hostile, se saisir de l'aéronef supposé neutre, lorsqu'il viendra naviguer au-dessus du territoire de son adversaire (Paul Fauchille, Nouveau Rapport de 1911, Annuaire de l'Institut, t. XXIV, pp. 97 et s.).

Si néanmoins un aéronef croit utile de procéder à la visite du véhicule aérien qu'il rencontre, comment devra-t-il agir à défaut d'un transbordement possible ? Par un signal ou à l'aide de la télégraphie sans fil, il lui fera sommation de s'arrêter et de le suivre au lieu où il lui est permis de le visiter. Ce lieu sera la mer, à l'endroit même de la rencontre, dans le cas où les appareils sont tous les deux des hydro-aéroplanes, car, ceux-ci ayant la faculté d'amerir, les formalités de la visite pourront sans trop de difficultés s'accomplir sur les eaux. S'il n'en est pas ainsi, ce sera à terre, sur le territoire du belligérant dont dépend l'aéronef qui veut effectuer la visite ou sur le territoire occupé par ses troupes, que les investigations auront lieu. Il en résultera sans doute des retards, et par suite une certaine gêne pour le commerce ; cependant, vu la vitesse des aéronefs beaucoup plus grande que celle des navires, ces retards ou cette gêne seront ici moins importants que dans la guerre maritime où l'usage s'est maintenant établi d'opérer la visite non plus en mer mais dans un port voisin du belligérant visiteur (n^o 1406²). — Les mêmes avertissements à fin de visite pourront être donnés aussi du sol ou des eaux, par les autorités de l'armée de terre ou de l'armée de mer. — On aura le droit d'user des

armes contre l'aéronef récalcitrant, en cas de résistance par la force ou par la fuite.

1440³⁷. — Les aéronefs privés ennemis, susceptibles de saisie, peuvent-ils aussi être soumis à destruction ? Le droit de destruction des belligérants ne doit être admis dans les airs que dans des conditions beaucoup plus limitées que sur mer. Dans la guerre maritime, la destruction des navires ennemis passibles de capture est autorisée exceptionnellement lorsqu'elle est commandée par la sécurité du capteur ou par le succès des opérations dans lesquelles celui-ci est actuellement engagé (nos 1383 et 1415). Mais il y a dans la guerre aérienne un élément spécial qui fait que la destruction d'un aéronef aura des conséquences plus graves que celle d'un navire : sans parler des dommages que peut causer aux habitants inoffensifs la chute sur le sol de l'aéronef détruit, la destruction des aéronefs, à la différence de la destruction des navires, entraînera nécessairement la mort des hommes de l'équipage ; car, s'il est toujours facile de faire passer sur le croiseur belligérant les personnes à bord du navire qu'on veut détruire, il n'est pas, au moins aujourd'hui, techniquement possible d'opérer le transbordement des personnes d'un aéronef sur un autre. Il ne faut donc pas permettre la destruction des aéronefs privés ennemis, dans tous les cas où on autorise la destruction des navires privés ennemis. Est-ce à dire qu'elle ne sera jamais possible ? La règle qu'il convient d'adopter est que la destruction aérienne aura lieu seulement lorsqu'elle aura été en quelque sorte *voulue* par l'aéronef même qui doit en être l'objet, lorsqu'elle sera la conséquence d'une contravention de l'aéronef à une obligation imposée par le droit des gens : ici, il ne saurait, comme sur mer, suffire de l'intérêt du capteur. Elle ne pourra se produire que dans deux cas : 1° si l'aéronef privé a fait vis-à-vis des aéronefs de l'adversaire acte de véritable belligérant : ayant pris l'attitude d'un aéronef militaire, il est naturel qu'on le traite comme tel ; 2° si l'aéronef privé, que l'aéronef capteur a par un signal sommé de le suivre sur son territoire pour y être saisi, s'est efforcé d'échapper par la fuite à la saisie, et encore dans cette hypothèse une nouvelle sommation devra-t-elle avant toute destruction être adressée à l'aéronef rebelle.

Cette conception particulière du droit de destruction dans la guerre aérienne doit conduire à la conséquence suivante : n'étant pas motivée, comme sur mer, par l'intérêt du capteur, mais ayant son explication dans un fait coupable de l'aéronef ennemi, la destruction ne saurait donner lieu, au profit de ce dernier, à un droit à indemnité ; si l'aéronef contient des marchandises, le propriétaire de celles-ci devra pouvoir en réclamer la valeur au maître de l'aéronef qui par son fait a amené la destruction de l'appareil. — Comp. nos 1481⁶ et 1673²².

1440³⁸. — 2° Quelles règles convient-il d'admettre à l'égard de la propriété *publique* ennemie non militaire ?

Les aéronefs publics non militaires, étant la représentation et

souvent même la propriété de l'Etat, doivent être soumis directement aux conséquences de la guerre. Ils pourront donc être confisqués.

On doit reconnaître le droit de destruction vis-à-vis des aéronefs publics non militaires dans les mêmes conditions que vis-à-vis des aéronefs privés de l'ennemi : il y a mêmes motifs de décider. Les aérostats publics faisant en quelque sorte partie de l'Etat lui-même, il y a une raison nouvelle pour que le belligérant qui les détruit ne soit tenu vis-à-vis de l'ennemi à aucune indemnité.

1440³⁹. — Le droit de capture est reconnu aux belligérants même sur les aéronefs privés et les aéronefs publics ennemis qui, par accident ou relâche forcée, tombent sur leur territoire.

1440⁴⁰. — *Atténuations et exceptions.* — La situation des aéronefs privés d'un belligérant qui se trouvent sur le territoire de l'ennemi à l'ouverture des hostilités, qui ayant quitté leur dernier port de départ avant le commencement de la guerre sont parvenus sur ce territoire sans connaître les hostilités, ou qui sont rencontrés dans l'espace dans l'ignorance de la guerre, doit être réglée d'après des principes analogues à ceux qui concernent les navires (nos 1399 et s.). Les aéronefs privés d'un des belligérants qui se trouvent sur le territoire ennemi à l'ouverture des hostilités ou y sont arrivés dans l'ignorance de celles-ci ne seront donc saisis et séquestrés sauf restitution à la paix sans indemnité que si un délai de faveur ne leur a pas été accordé pour en sortir ou s'ils n'ont pas profité du délai qui leur a été octroyé ; un délai de faveur ne devra pas toutefois être accordé aux aéronefs privés ennemis dont la construction indique qu'ils sont destinés à être transformés en aéronefs de guerre. Les aéronefs privés ennemis qui ont quitté leur dernier port de départ avant le commencement des hostilités et qui sont rencontrés dans l'espace ignorants de celles-ci, pourront être saisis et séquestrés sauf restitution, comme tous autres aéronefs privés ennemis, sans avoir droit à un délai de faveur. — Les aéronefs publics non militaires peuvent bénéficier du délai de faveur dans les mêmes conditions que les aéronefs privés (Paul Fauchille, Nouveau Rapport de 1911, Annuaire de l'Institut, t. XXIV, pp. 88-89).

1440⁴¹. — Sont exempts de saisie les aéronefs chargés de missions scientifiques ou philanthropiques.

Il doit en être de même de ceux qui servent au transport des blessés et des malades. Des aéronefs affectés à un service sanitaire ont été dans une certaine mesure mis en usage pendant la guerre mondiale de 1914-1919. C'est ainsi qu'en novembre 1915, lors de la retraite de Serbie, des blessés français furent évacués au moyen d'avions ; des malades furent également transportés de cette manière de Prizrend à Scutari et de Scutari à Alesso. On peut encore citer des exemples semblables à Bruet en juillet 1916 et à Fère-en-Tardenois en octobre 1917, lors de l'offensive de la Malmaison (1).

(1) V. Julliot, *Les aéronefs sanitaires et la guerre de 1914*, R. D. I. P., t. XXIV, pp. 509 et s.

Des aéronefs peuvent servir à transporter des parlementaires. Comme tels, ils seront aussi inviolables. Le 9 novembre 1918, quand un courrier allemand dut porter au grand quartier général germanique les conditions de l'armistice imposées à l'Allemagne par le maréchal Foch au nom des puissances alliées, il fut un moment question, pour le soustraire aux dangers de la canonnade dans la traversée des lignes, de le faire voyager, par la voie des airs, sur un avion français, piloté par un aviateur français, avec un drapeau blanc flottant à l'arrière de l'appareil ; la cessation du feu s'étant produite, on renonça à ce projet, et c'est en automobile que le courrier, le capitaine Eldorrf, partit pour Spa à 15 h. 20 par la route de Guise à Chimay.

CHAPITRE V

DROITS ET OBLIGATIONS DES BELLIGÉRANTS ENVERS LES MILITAIRES ET LES SUJETS DE L'ENNEMI

1440¹². — A. — DROITS ET OBLIGATIONS ENVERS LES MILITAIRES. — *Traitement pendant la lutte.* — Les conditions dans lesquelles les hostilités doivent être conduites entre les forces aériennes des belligérants ou vis-à-vis d'elles ne diffèrent pas de celles qui concernent les hostilités en cas de guerre terrestre ou de guerre maritime. De la terre ou de la mer on peut tirer, pour les abattre, avec leurs équipages, sur les appareils aériens, et ceux-ci peuvent se détruire respectivement en se mitraillant ou en se jetant l'un sur l'autre (n^{os} 1100 et s. ; 1395²¹ et s.).

En 1870-1871, lors de la guerre franco-allemande, M. de Bismarck prétendit que les aéronautes ne pouvaient pas être considérés comme des belligérants réguliers. Recourant à son procédé favori d'intimidation, dans une dépêche comminatoire, communiquée au gouvernement français par l'intermédiaire de M. Washburne, ministre des Etats-Unis, le 19 novembre 1870, il donna en effet à entendre que les individus envoyés en ballon pour entretenir les communications entre les diverses parties d'une armée et d'un territoire devaient être assimilés à des espions. Cette thèse du chancelier fut reprise et défendue par plusieurs publicistes allemands (1). — Elle était inique et inadmissible. Le procédé employé n'est-il pas exclusif de la clandestinité qui est la condition même de l'espionnage (V. n^{os} 1100¹ et s.) ? Où est ici la manœuvre frauduleuse ? L'aéronaute ressemble au messager qui traverse ostensiblement et sans déguisement les lignes ennemies, à celui qui escalade une montagne pour examiner les positions de l'adversaire. — Tirer sur les ballons, fabriquer un canon spécial pour les atteindre rien de mieux. Mais si l'aéronaute tombe et est capturé il doit être traité en *prisonnier de guerre*.

Les prétentions excessives de M. de Bismarck n'ont pas réussi à se faire accepter. — A la conférence de Bruxelles de 1874, le délégué allemand s'empessa de convenir lui-même que le seul traitement applicable aux aéronautes capturés était celui des prisonniers de guerre (Déclaration de Bruxelles, art. 22-3^o. — Manuel d'Oxford, art. 21 et 24). — Les Règlements de la Haye de 1899 et de 1907 (art. 29), sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, ne considèrent pas non

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 250, note. — Dans son désir de justifier les prétentions allemandes, Bluntschli en arrivait à soutenir que *jusqu'à trois ou quatre mille pieds d'élévation, l'air est soumis à l'action de l'armée occupante* (*op. cit.*, art. 682 bis, note 2).

plus comme espions « les individus envoyés en ballons pour transmettre les dépêches et en général pour entretenir les communications entre les diverses parties d'une armée ou d'un territoire » (Paul Fauchille, Rapports de 1902 et de 1911, Nouveau Rapport de 1911).

Cependant, l'espionnage peut, en certains cas, exister dans la guerre aérienne. Il en sera ainsi lorsqu'il y aura clandestinité, ce qui n'est pas impossible. C'est notamment ce qui se produira pour des aéronefs qui, agissant clandestinement ou sous de faux prétextes et dissimulant ainsi leurs opérations, recueillent ou cherchent à recueillir des informations au-dessus du territoire ou des eaux territoriales d'un belligérant ou au-dessus d'un territoire occupé par ses troupes ou, en pleine mer, au-dessus de ses escadres ou de ses navires de guerre, et d'une manière générale dans la zone de ses opérations, avec l'intention de les communiquer à la partie adverse. Il faudra également considérer comme suspects d'espionnage les militaires déguisés chargés d'un service d'exploration en aéronefs (1).

On n'a plus songé, pendant la guerre de 1914, à assimiler les aéronautes et les aviateurs à des espions. Ceux qui furent capturés ont toujours été traités en prisonniers de guerre. Exceptionnellement, en janvier 1915, un navire de guerre russe ayant capturé les hommes d'équipage d'un Zeppelin qui l'avait bombardé, le gouvernement de Petrograd pensa un instant à les traiter en pirates, mais il ne tarda pas à renoncer à cette solution (communiqué russe du 27 janvier 1915) (n° 1440¹⁵). — Au cours de cette guerre, il fut à peine question d'espionnage par aéronef. Une proclamation du directeur du cercle de Colmar a toutefois annoncé en septembre 1915 que les aviateurs français débarquaient des espions qu'ils venaient reprendre quelque temps après dans un lieu convenu.

Le 23/27 décembre 1916, après l'incident du Zeppelin allemand *L-19* qui survola le territoire hollandais (n° 1476¹⁶), un accord fut signé entre l'Allemagne et les Pays-Bas en vue de fixer des signaux de détresse indiquant en même temps aux aéronefs l'intention d'attérir. La Belgique et la France ont donné leur adhésion à cet accord, qui ainsi a eu également effet dans les rapports entre certains belligérants.

1440¹³. — *Traitement après le combat.* — 1° *Morts.* — Lorsque l'aéronef d'un belligérant tombe dans les lignes ennemies, l'appareil n'est le plus souvent qu'une masse informe de débris, et, dans leur chute, les aviateurs trouvent presque toujours la mort. Les morts doivent être respectés dans la guerre aérienne comme dans toute autre guerre. Il semble que dans la lutte de 1914-1919 les aviateurs et les aéronautes aient été l'objet d'un respect tout particulier. Les Anglais, après qu'ils

(1) V. en ce sens Paul Fauchille, *Annuaire de l'Institut de droit International*, t. XXIV, p. 114, — V. aussi Rolland, *op. cit.*, t. XXIII, p. 530, et les auteurs cités.

eurent abattu en combat aérien le célèbre aviateur allemand von Richthofen, lui firent de belles funérailles; ils déposèrent sur son cercueil une couronne au nom du corps d'aviation britannique.

1440¹⁴. — 2^o *Blessés, malades et naufragés*. — Quoiqu'il n'existe pas pour la guerre aérienne une convention analogue à celles de 1899 et de 1907 concernant la guerre maritime, il ne faut pas hésiter à déclarer que les victimes des luttes aériennes doivent bénéficier de la même protection que celles de la guerre navale. Les articles des conventions de la Haye qui ont trait au régime des blessés, malades et naufragés sont la traduction d'un principe élémentaire d'humanité qui s'impose même en l'absence d'un texte. C'est ainsi, d'ailleurs, que les belligérants ont entendu ces articles pendant la grande guerre de 1914. A diverses reprises des navires et des embarcations d'un belligérant ont rencontré des aviateurs ennemis tombés ou perdus en mer; ils les ont toujours recueillis, secourus et capturés. Les Anglais, notamment, ont souvent secouru des aéronautes allemands. Une fois cependant il en fut autrement : le 2 février 1916, craignant que les Allemands, beaucoup plus nombreux que ses propres hommes, ne s'emparassent de son bateau et ne l'emmenassent avec eux en Allemagne, le patron du bateau de pêche britannique *King-Stephen* refusa de prendre à son bord les trente hommes du dirigeable allemand *L-19* qui s'était abattu sur les flots.

Mais peut-on admettre également, à défaut d'une convention expresse, que les avions sanitaires, utilisés pour la relève des blessés, soient protégés contre le tir des troupes? Le problème ne laisse pas d'être un peu délicat. Les conventions de Genève ne protègent les formations sanitaires que si on n'en use pas pour commettre des actes nuisibles à l'ennemi; or l'aéroplane qui domine le champ de bataille pour se livrer à la recherche des blessés ne voit-il pas les positions environnantes de l'ennemi et ses passagers, descendus de l'appareil, ne seront-ils pas tentés de renseigner le commandement sur les secrets tactiques qu'ils auront ainsi surpris? La question a d'ailleurs cessé d'être purement théorique, car on le sait (n^o 1440¹⁴), pendant la guerre de 1914-1919, des avions ont été employés en certains cas pour secourir des blessés. Comme il est indispensable que les avions sanitaires soient à l'abri de toute atteinte, il serait désirable que les Etats s'occupassent de donner au problème une solution conventionnelle. La possibilité d'étendre à la guerre aérienne les dispositions des conventions de la Haye a, dès 1912, préoccupé en France la Ligue nationale aérienne, et divers systèmes ont été proposés devant elle par MM. Quinton, Julliot et Paul Fauchille (1).

1440¹⁵. — 3^o *Prisonniers de guerre*. — Les aéronautes et les aviateurs

(1) V. Paul Fauchille et Nicolas Politis, *Manuel de la Croix-Rouge*, p. 31. — Julliot, *Avions sanitaires et conventions de la Croix-Rouge*, R. D. I. P., t. XIX, p. 702

capturés vivants doivent être traités en prisonniers de guerre, comme les militaires des combats terrestres et maritimes. Leur sort ne doit pas différer de celui réservé à ces derniers (V. nos 1122 et s., 1395⁴⁴ et s.). — A la suite des raids de Zeppelins qui entraînent en Angleterre la mort de nombreux citoyens britanniques, des jurys anglais déclarèrent que les victimes étaient mortes de suffocations et de brûlures, « assassinées par un agent des forces ennemies » ; un traitement de rigueur ne fut cependant pas appliqué aux équipages capturés : ceux-ci furent traités en prisonniers de guerre. — On demanda à un certain moment, tout à la fois en France et en Angleterre, que le traitement réservé aux prisonniers de guerre fût refusé aux aviateurs allemands coupables d'avoir fait tomber des bombes sur des villes non défendues ; pareille solution, toutefois, ne fut point appliquée. — En février 1918, deux aviateurs anglais tombés aux mains des troupes allemandes furent condamnés à dix années de servitude pénale pour avoir jeté des « proclamations hostiles dans les lignes allemandes » ; mais, à la suite des protestations de la Grande-Bretagne et de ses menaces de prendre des mesures de représailles envers les officiers allemands qu'elle tenait prisonniers, ils furent mis en liberté. — Des instructions du gouvernement autrichien, saisies sur des prisonniers en septembre 1918, indiquaient que la peine de mort devrait être prononcée contre les aviateurs convaincus d'avoir lancé des proclamations dans les lignes ennemies : le gouvernement français fit informer le gouvernement austro-hongrois qu'au cas où quelque aviateur serait ainsi puni il édicterait la même pénalité dans une proportion double contre les officiers autrichiens prisonniers en France (n° 1440²³). — Comp. n° 1440⁴² (1).

1440⁴⁵. — B. — DROITS ET OBLIGATIONS ENVERS LES SUJETS DE L'ENNEMI. — Lorsqu'un aéronef privé ennemi est saisi par un belligérant, le capitaine et les hommes de l'équipage, nationaux de l'Etat ennemi ou nationaux d'un Etat neutre, ne sont pas faits prisonniers de guerre mais doivent être laissés libres sous les conditions prévues par le chapitre III de la convention de la Haye du 18 octobre 1907, relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime.

La même solution doit être donnée en ce qui concerne l'équipage d'un aéronef public ennemi non militaire. Certains ont décidé que, ne s'agissant plus de particuliers, mais de fonctionnaires de l'Etat avec qui l'on est en guerre, de dépositaires de la puissance publique, on doit pouvoir s'emparer de leur personne afin de désorganiser un service public et d'apporter quelque trouble dans le fonctionnement des organes administratifs de l'ennemi (2). Mais d'autres demandent

(1) V. Rolland, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 531-533. — Comp. Garner, *op. cit.*, t. I, p. 494.

(2) V. Bellenger, *op. cit.*, p. 100.

qu'on assimile, au point de vue de la situation de l'équipage, les aéronefs publics aux aéronefs privés. En réalité, il s'agit ici généralement de fonctionnaires subalternes, qui d'ailleurs n'ont pas la qualité de belligérants, dont la capture ne saurait atteindre par suite l'Etat ennemi dans les ressorts de son fonctionnement (1).

1440¹⁷. — C. — DROITS ET DEVOIRS DU BELLIGÉRANT EN TERRITOIRE OCCUPÉ. — L'armée qui occupe un territoire ennemi peut saisir les aéronefs, même s'ils appartiennent à des personnes privées, mais ceux-ci devront être restitués et les indemnités seront réglées à la paix. C'est ce qui résulte de l'article 53 du Règlement de la Haye du 18 octobre 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre : « Tous les moyens affectés sur terre, sur mer et *dans les airs* à la transmission des nouvelles, au transport des personnes ou des choses, en dehors des cas régis par le droit maritime et, en général, toute espèce de munitions de guerre peuvent être saisis, même s'ils appartiennent à des personnes privées, mais ils doivent être restitués et les indemnités seront réglées à la paix » (n° 1136²).

(1) V. Meurer, Paul Fauchille, Nouveau Rapport de 1911. Annuaire de l'Institut, t. XXIV, p. 84.

CHAPITRE VI

BALLONS CAPTIFS ET AÉROSTATS LIBRES NON MONTÉS. PRISES AÉRIENNES

1440⁴⁸. — A. — BALLONS CAPTIFS. — En temps de guerre, on n'emploie pas seulement des aéroplanes et des dirigeables, on se sert aussi de ballons captifs. Ce fut même le premier usage qu'on fit des ballons. Employés par la France en 1794 à la bataille de Fleurus, ils furent utilisés dans les guerres d'Italie, de Sécession américaine, franco-prussienne et du Transvaal. Dans leur lutte contre la Russie en 1904-1905, les Japonais se servirent peu de ballons; mais, à l'occasion de leur premier assaut contre Port-Arthur, ils firent monter un ballon captif : celui-ci ne leur fut pas toutefois d'une grande utilité (1). La France, en 1907, usa de ballons captifs dans son expédition au Maroc, notamment à Casablanca. Pendant la guerre mondiale de 1914-1919 tous les belligérants eurent fréquemment recours aux ballons captifs pour effectuer des observations, permettre de rectifier les tirs, se rendre compte de l'importance des mouvements des forces adverses : les ballons revêtirent alors des formes particulières : les Français les surnommèrent des « saucisses », les Allemands les appelèrent des « drachen ». — La bataille pouvant avoir lieu sur terre aux approches mêmes des frontières, les ballons captifs des belligérants ont le droit de fonctionner sur leur territoire aux abords des Etats neutres.

1440⁴⁹. — B. — AÉROSTATS LIBRES NON MONTÉS. — On peut se servir encore en temps de guerre, notamment pour les communications des places assiégées avec le dehors, d'aérostats libres *non montés*. Les belligérants pourront les canonner là où des hostilités peuvent être commises (Paul Fauchille, Rapport de 1911, Annuaire de l'Institut, t. XXIV, p. 37).

1440⁵⁰. — C. — PRISES AÉRIENNES. — Le jugement des prises aériennes est soumis aux mêmes règles que celui des prises maritimes. Dans un cas comme dans l'autre, la saisie ou la destruction irrégulièrement faite ouvrira au profit des intéressés un droit à indemnité (Nouveau Rapport de M. Paul Fauchille, Annuaire de l'Institut, t. XXIV, p. 103).

(1) V. Ariga, *op. cit.*, p. 286.

LIVRE V

LA NEUTRALITÉ (1)

1441. — La neutralité est la situation de tout Etat qui reste étranger à la guerre survenue entre deux ou plusieurs autres Etats. C'est

(1) V. Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, 1805. — Bajer, *Pacigérance*, R. D. I., 2^e série, t. V, p. 584. — Barbosa, *Le devoir des neutres*, 1917. — Baty, *Quarante propositions sur le droit de la neutralité*, Law magazine and review, février 1906 ; *Britain and Sea*, 1911. — Baudenet d'Annoux, *Le développement de la neutralité de Grotius à Vattel*, 1910. — Bergbohm, *Die bewaffnete Neutralität (1780-1783)*, 1884. — Berner, *Neutralität*, dans le *Staatslexikon* de Bluntschli. — Boye, *De velbenede neutralitats Forbund (Les ligues armées de neutralité)*, 1912. — Cauchy, *Le droit maritime international*. — Cavaglieri, *Belligeranza, neutralità e posizioni giuridiche intermedie*, R. I., 1919. — Chauncey Brewer, *Rights and duties of neutrals*, 1916. — Clapp, *Britisches See-Kriegsrecht und der Neutralen*, 1916. — Cocecius, *De jure belli in amicis*. — Contuzzi, *La neutralità e la neutralizzazione nel diritto internazionale*, 1888. — De Cussy, *Phases et causes célèbres du droit des gens*, 1856. — Danewski, *Aperçu historique de la neutralité (en russe)*. — Descamps, *Le droit de la paix et de la guerre. Essai sur l'évolution de la neutralité et sur la constitution du pacigérat*, et R. D. I. P., t. VII, pp. 629 et 705. — Desjardins, *Les derniers progrès du droit international*, Revue des Deux-Mondes, 15 janvier 1882 ; *Comment la Russie prit sa place en Europe*, Revue des Deux-Mondes, 15 octobre 1893. — Doniol, *L'introduction par la France du droit des neutres dans le droit public maritime*, 1889 ; *Histoire de la participation de la France à l'établissement des Etats-Unis*, t. III. — Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, 1899 ; *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres*, 1911. — Einleke, *Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Seekrieg nach dem Haager Abkommen vom 18 oktober 1907*, 1912. — Paul Fanchille, *Une entente franco-russe pour la liberté des mers*, Nouvelle Revue, 1^{er} janvier 1893 ; *La diplomatie française et la Ligue des neutres de 1780*, 1893 ; *Un projet de Napoléon I^{er} pour l'établissement d'un code maritime du droit des neutres*, R. D. I. P., t. IX, p. 41. — Fenwick, *The neutrality laws of the United States*, 1913. — Féraud-Giraud, *De la neutralité dans les guerres entre Etats, les guerres civiles et les différends entre Etat protecteur et Etat protégé*, R. D. I. P., t. II, p. 291 ; *Causerie sur une question de neutralité*, J. I. P., XXVII, p. 225. — Ferbar, *Internationale Rechtsverhältnisse der Kriegs- und Handelsschiffe in Krieg und Frieden*, 1895. — Ferguson, *Neutraliteit naar de regten van het volkerrecht*, 1904. — Flassan, *Histoire de la diplomatie française*, t. III. — Frankenhach, *Die Rechtsstellung von neutralen Angehörigen in Kriegsjährenden Staaten*, 1910. — Futterer, *Rechte und Pflichten der Neutralen im Seekriege und das XIII^e Abkommen der Haager Konferenz vom Jahre 1907*, 1912. — Gemma, *Il moderno concetto di neutralità*, 1907. — Geffcken, *Die Neutralität dans Holtzendorf, Handbuch*, t. IV. — Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, 1876 ; *Kriegsführende und neutrale Mächte*, 1877. — Godchot, *Les neutres*, 1891. — (Gurtz), *Secret history of the armed neutrality*, 1792. — Van Heeckeren van Wassenauer, *Nederland's slichten als neutrale mogenschap*, 1891. — Von Heyden, *Die Neutralitätsklärungen und ihre geschichtliche Entwicklung*, 1901. — Holland, *Les devoirs des neutres dans la guerre maritime*, R. D. I., 2^e série, t. VII, p. 359 ; *Letters to the Times upon war and neutrality (1881-1909)*, 1909 ; 2^e édit., 1914. — Jacobs, *Neutrality versus justice*, 1917. — Huber, *Das Neutralitätsrecht in*

l'existence de l'état pacifique impartial d'une puissance envers chacun des belligérants (comp. n° 1448').

sciner neuesten Gestalt, Festgabe für den Schweizerischen Juristenverein, 1908, p. 201 ; *The Hague Convention respecting the rights and duties of neutral powers in naval war*, A. J., 1908, p. 507. — Jobin, *Essai sur la neutralité*, 1889. — Jouffroy, *Le droit des gens maritime universel*, 1805. — Van Karnebeeck, *Een brandend neutraliteitsvraagstuk*, Onze Eeuw, novembre 1905. — Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, 1898-1900 ; *Rapport à l'Institut de droit international sur la neutralité*, Annuaire de l'Institut, t. XXI, pp. 137, 175, 178 et 345. — Krauel, *Preussen und die Freiheit neutralen Güter auf feindlichen Schiffer*, 1910. — Lawrence et Malcom Carter, *Neutrality and war zones*, Société Grotius, t. II, p. 39. — De Lesèvre, *Le traitement des neutres sur mer pendant les dernières guerres*, 1903. — Lifschütz, *Die Neutralität*, Zeitschrift für internationales Recht, 1917, pp. 40-124. — Von Liszt, *Über die Frage der Handhabung von Neutralitätsvorschriften*, Deutsche Juristen Zeitung, 1904, p. 852. — Lobo, *O Brasil e seus principios de neutralidade*, 1918. — Loudon, *De drie regelen van het tractaat van Washington*, 1894. — Lucchesi-Palli, *Principes de droit public maritime*. — Macqueen, *Chief points in the law of war and neutrality, search and blockade*, 1862. — Mandelstam et Noldé, *Guerre maritime et neutralité* (recueil de textes), 1907. — Marco, *La neutralité*, 1882. — Ch. de Martens, *Causes célèbres du droit des gens*, 1861. — F. de Martens, *Recueil des traités de la Russie*, t. IX (X) et t. XI. — G.-F. de Martens, *Essai concernant les armateurs, les prises et les reprises*, 1795. — Maura Gamazo, *La neutralidad en la guerra marítima*, 1908. — Mayersieck, *Abhandlung von Seeprotest*, 1804. — Mercier, *La neutralité*, 1918. — Mérygnac, *Les règles françaises de neutralité*, J. I. P., t. XXXII, p. 592. — Moulin, *La guerre et les neutres*, 1915. — Morroue, *Diritto marittimo del regno d'Italia*, 1882. — Nagaoka, *De la neutralité, des prises maritimes, de la contrebande de guerre, du blocus, etc., selon les lois japonaises*, J. I. P., t. XXXI, p. 285. — Nakamura, *Neutralité parfaite et imparfaite*, Revue de droit international japonaise, t. IV, 1906, n° 5. — Negrin, *Tratado elemental de derecho internacional marítimo*. — Nikolski, *Origine du système de la neutralité armée de 1780* (en russe), Journal du ministère de l'instruction publique, février 1893. — Nys, *La guerre maritime*, 1881 ; *Les origines du droit international*, 1894 ; *Notes sur la neutralité*, R. D. I., 2° série, t. II et III. — Ortolan, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, 1864. — Ottolenghi, *Il rapporto di neutralità*, 1907. — Perels, *Manuel de droit maritime international*, 3° partie, §§ 38 à 69. — Phillimore, *The future law of neutrality*, Société Grotius, t. IV, p. 43. — Pistoye et Duverdy, *Traité des prises maritimes*. — Plocque, *De la mer et de la navigation maritime*. — Dea Beer Portugael, *Het maritiem Recht*, 1882 ; *Het oorlogs en neutraliteitsrecht*, 1900. — Rebecque, *De neutralitate tempore belli*, 1829. — Reeves, *The prussian-american treaties*, A. J., 1917, p. 475. — Robinson, *Translations of §§ 273 and 287 of Consulate of the sea*, 1800. — Rosse, *Guide international du commandant du bâtiment de guerre*, 1891. — Russel, *The new maritime law*, 1856. — Santosylia, *De la neutralidad y de los beligerantes en campo de neutros, caso de guerra terrestre*, 1914. — Saunders, *The neutral ship in war times*, 1898. — Scheltus, *Voorziening in de behafte der belligerenten aan steenkolen*, 1908. — Schiattarella, *Il diritto della neutralità nelle guerre marittime*, 1881. — Brown Scott, *Proposed amendments to the neutrality laws of the United States*, A. J., 1916, p. 602 ; *The controversy over neutral rights between the United States and France, 1797-1800*, 1907 ; *The armed neutrality of 1780 and 1800*, 1918. — Sidney Schopfer, *Le principe juridique de la neutralité et son évolution dans l'histoire du droit de la guerre*, 1894. — Soetbeer, *Sammlung officieller Aktenstücke in Bezug auf Schiffahrt und Handel in Kriegszeiten*, 1855-1864. — Sulpicius, *Letters on the Northern Confederacy*, 1801. — Tambaro, *Probleme giuridici della neutralità*, 1915. — Taylor, *Les progrès de la conception de la neutralité*, American law review, 1906, nos 1 et 2. —

La neutralité est une notion essentiellement moderne, inconnue à l'antiquité comme au moyen-âge. Le Consulat de la Mer ne parle que d'*amichs* : or les termes *amis*, *pacati*, ne traduisent nullement la même idée que le mot *neutres*.

Testa, *Le droit public international maritime*, 1836, 3^e partie, ch. IV à X. — Van Tets, *Quelques observations au sujet des proclamations de neutralité néerlandaises des dernières années* (en néerlandais), 1903. — Tucker, *First case under our neutrality laws*, *The Albany law journal*, 21 mars 1896. — Ullmann, *Der deutsche Seehandel und das Seckrieg und neutralitätsrecht*, 1909. — Urquhart, *The declaration of Paris*, 1866. — Verraes, *Les lois de la guerre et la neutralité*, 1903. — Wigneveldt, *Neutraliteitsrecht te land*, 1917. — Wilhelm, *Protectorat et neutralité, Transport maritime du matériel de guerre*, *J. I. P.*, t. XXII, p. 760. — X., *Some popular misconceptions of neutrality*, *A. J.*, 1916, p. 118. — V. encore délibérations de l'Institut de droit international, *R. D. I.*, t. VII, pp. 127, 282, 427 et 669 ; Annuaire de l'Institut, t. XXI, pp. 100-188, 345 et s., t. XXIII, pp. 23 et s., 397 et s. — *V. R. D. I.*, t. VII, p. 72.

OUVRAGES PARTICULIERS A CERTAINES GUERRES. — GUERRE DE CRIMÉE DE 1854. — Bajer, *Le système scandinave de neutralité pendant la guerre de Crimée et son origine historique*, 1900 ; Nordens, *sartly Deamarks, neutralitet under Krimkrigen* (*La neutralité des royaumes scandinaves et spécialement du Danemark, pendant la guerre de Crimée*), 1914. — Desjardins, *Le Congrès de Paris et la jurisprudence internationale*, 1884. — Drouyn de Lhuys, *Les neutres pendant la guerre d'Orient*, 1868. — Funck-Brentano, *La déclaration du Congrès de Paris de 1856 et son application dans les temps modernes*, *R. D. I. P.*, t. I, p. 324. — P., *Les neutres et la crise européenne*, *R. D. I. P.*, t. XXI, p. 497.

GUERRE DE SÉCESSION DE 1861-1865. — Gessner, *Die Alabamafrage*, 1872 ; *A juridical review of the case of the british barque Springbok*. — Mountague Bernard, *Historical account of the neutrality of Great Britain during the American civil war*, 1870.

GUERRE FRANCO-PRUSSIENNE DE 1870-1871. — Baguenaud de Puchesse, *La neutralité belge pendant la guerre de 1870-1871*, *Revue d'histoire diplomatique*, janvier 1902. — Bury, *La neutralité de la Suisse et son observation durant la guerre actuelle (1870)*, *R. D. I.*, t. II, p. 636. — Lieber, *Les ventes d'armes faites par le gouvernement américain pendant la guerre franco-allemande*, *R. D. I.*, t. IV, p. 462. — Siegfried Weiss, *La guerre de 1870 et la neutralité de la Belgique*. — Takahashi, *La neutralité du Japon pendant la guerre franco-allemande*, *R. D. I.*, 2^e série, t. III, p. 255.

GUERRE RUSSO-TURQUE DE 1877-1878. — F. de Martens, *La paix et la guerre*, 1901, p. 489.

GUERRE FRANCO-CHINOISE DE 1884-1885. — Takahashi, *Hostilités entre la France et la Chine en 1884-1885 et étude des lois de neutralité du Japon pendant ces hostilités*, *R. D. I.*, 2^e série, t. III, p. 489.

GUERRE SINO-JAPONAISE DE 1884-1885. — Ariga, *La guerre sino-japonaise au point de vue du droit international*, 1896, p. 257. — Takahashi, *Cases on international law during the chino-japanese war*, 1893.

GUERRE FRANCO-MALGACHE DE 1895-1896. — Farrelly, *Neutrals and the Madagascar expedition*, *American law review*, t. XXIX, p. 539. — Paul Fauchille, *R. D. I. P.*, t. III, p. 76.

CONFLIT AMÉRICANO-CUBAIN DE 1891-1898. — Wheless, *The cuban insurrection and american neutrality*, *The american law review*, t. XXXI, p. 62.

GUERRE GRÉCO-TURQUE DE 1897. — Politis, *R. D. I. P.*, t. IV, p. 712.

GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE DE 1898. — Benton, *The spanish-american war*. — Le Fur, *R. D. I. P.*, t. VI, pp. 55, 196, 430.

GUERRE ANGLO-BOER DE 1899-1900. — Campbell, *Neutral rights and obliga-*

Mais l'usage s'introduisit progressivement entre Etats de se promettre dans des traités d'amitié de ne jamais secourir les ennemis futurs de ses amis et d'empêcher aussi les sujets de leur prêter assistance (1).

On peut attribuer l'éclosion et le développement de la notion de neutralité aux deux causes suivantes : 1° la jalousie des belligérants voulant empêcher un Etat tiers de devenir l'allié de l'ennemi ; 2° l'intérêt et le désir des Etats tiers, non belligérants, de continuer leur

tions in the anglo-boer war, 1908. — Despagnet, R. D. I. P., t. VII, p. 764 ; t. VIII, p. 179.

GUERRE RUSSO-JAPONAISE DE 1904-1905. — Ariga, *La guerre russo-japonaise au point de vue continental*, 1908. — Bon, *La guerre russo-japonaise et la neutralité*, 1909. — Carré, *Les incidents de neutralité de la guerre russo-japonaise*, 1906. — Catellani, *Alcuni nuovi aspetti del diritto di neutralità : la neutralità cinese*, 1905. — Fournier, *Troubles causés au commerce maritime des neutres dans la guerre russo-japonaise*, Revue maritime, t. 172, p. 482. — Gaborit, *Questions de neutralité maritime soulevées par la guerre russo-japonaise*, 1906. — Hershey, *International law and diplomacy of the russo-japanese war*, 1906. — Holland, *De la fourniture de charbon aux escadres russes*, Revue de droit international japonaise, t. III, 1905, n° 6. — De Lapradelle, *La guerre russo-japonaise*, Revue bleue, 17 septembre 1904. — Lawrence, *War and neutrality in the Far East*, 2° édit., 1904. — Nagaoka, *La guerre russo-japonaise au point de vue du droit international*, R. D. I. P., t. XII, p. 625. — Rey, R. D. I. P., t. XII et s. — Smith et Sibley, *International law as interpreted during the russo-japanese war*, 2° édit., 1907. — Takahashi, *Divers cas de droit international dans la guerre russo-japonaise*, Revue de droit international japonaise, t. III, 1905, n° 4 et 6 ; *Les règles de la neutralité et la guerre russo-japonaise*, *ibid.*, t. III, 1905, n° 8 ; *International law applied to the russo-japanese war* 1908. — Waultrin, *Les déclarations de neutralité des Etats scandinaves et leur application pendant la guerre russo-japonaise*, R. D. I. P., t. XIII, p. 92. — Westlake, *La Russie et les navires neutres*, Revue de droit international japonaise, 1904, n° 2.

GUERRE ITALO-TURQUE DE 1911-1912. — Coquet, R. D. I. P., t. XX. — Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2° série, t. XV, p. 85.

GUERRE MONDIALE DE 1914-1919 (*). — Alvarez, *La grande guerre et la neutralité du Chili*, 1915. — Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne au point de vue du droit international*, 1920 (ouvrage contenant beaucoup de faits et de documents). — Carsten, *Mesures pour le maintien de la neutralité des Pays-Bas dans la guerre actuelle (1914)* (en néerlandais), 1916. — De Coussange, *La guerre et les pays scandinaves, le blocus, l'espionnage, l'opinion, les derniers incidents et la neutralité de la Suède*, Correspondant, septembre 1917, p. 1026. — Paul Fauchille, *La guerre de 1914, Documents internationaux*, t. 1 et s. — Naval war College, *International law documents*, 1915, 1916, 1917. — Pohl, *Amerikas Waffenausführung Neutralität*, 1917. — Brown Scott, *Survey of international relations between the United States and Germany, August 1914-April 6, 1917*, 1917. — X., *Englands Kriegführung gegen die Neutralem*, 1917.

Sur la neutralité, V. encore les traités généraux de droit international, les traités sur la guerre terrestre et sur la guerre maritime, et les publications citées dans les chapitres suivants.

(1) V. Geffcken, sur Heffter, *op. cit.*, § 144, note 2.

(*) V. spécialement Garner, *International law and the world war*, 1920. — Mérignhac et Lémonon, *Le droit des gens et la guerre de 1914-1918*, 1921.

paisible commerce avec les deux adversaires (1). — La non-participation impartiale à la guerre fut considérée comme une situation possible et réalisable, utile et équitable. Le droit international dut en déterminer les éléments et les conditions, en fixer les droits et les devoirs.

1442. — La théorie de la neutralité fut exposée par Grotius (*De his qui in bello mediï sunt*), mais imparfaitement. Elle fut reprise et améliorée par Bynkershoek dans ses *Quæstiones juris publici* (1737). — Il semble que les premiers auteurs juridiques qui aient fait usage du mot *neutralité* soient Botero qui, en 1593, ajoutait à son livre *Della ragion di Stato* un chapitre intitulé *Della neutralità*, et Neumayer de Ramsla qui, en 1620, avant la publication du *Jus belli ac pacis* de Grotius, publiait un ouvrage intitulé : *Von der Neutralität und Assistenz oder Unparthenligkeit in Kriegszeiten* (2). Au xvi^e siècle, Machiavel, Guicciardini et Varchi, se plaçant surtout au point de vue politique, employèrent aussi le substantif *neutralità*. A la fin du xv^e siècle, le mot *neutralité* fut inséré dans divers traités et édits rédigés en langue française (lettre patente de Charles VIII, roi de France, s'engageant à tenir les Liégeois pour « neutres » ; V. aussi lettre de « neutralité » de François I^{er} à l'évêché de Cambrai en 1542) (3).

Pour les publicistes du xviii^e siècle, les questions de neutralité offrent le plus grand intérêt. Les guerres du xvii^e siècle avaient entraîné presque toutes les puissances maritimes sur les champs de bataille. — Plus s'agrandissait la sphère de la guerre sur mer, plus chez les belligérants croissait la tendance à invoquer le prétexte de la nécessité, comme un moyen de justifier l'exercice de leur part du droit d'entraver le commerce des neutres sur la haute mer (4).

Néanmoins jusqu'à la fin du xviii^e siècle les règles formulées et préconisées par les écrivains n'exercèrent sur la pratique qu'une influence assez faible et assez restreinte. La neutralité suppose un *équilibre* des Etats, qui empêche les forts de contraindre les faibles. Cet équilibre manquait, surtout à la mer, où il y avait toujours une puissance prépondérante. Les Hollandais, puis les Anglais, prétendirent imposer leurs exigences aux neutres. Et même de nos jours, on a vu les Etats-Unis, jusqu'alors les défenseurs des neutres, pousser à l'extrême les droits du belligérant dans la guerre de Sécession (5).

Les ligues de *neutralité armée* de 1780 et de 1800 ont efficacement

(1) Hall, *op. cit.*, §§ 19-20.

(2) Sur Neumayer de Ramsla, V. Nys, R. D. I., t. XXVII, p. 592. — Hrabar, Joh. Wilh. Neumayer von Ramsla Beitrag zur Geschichte der staatswissenschaftlichen Literatur im Zeitalter des Hugo Groot, 1897. — Comp. Nys, *Notes sur la neutralité*, R. D. I., t. II (2^e série), pp. 470 et s.).

(3) Nys, *Le droit international*, 1912, t. III, pp. 536 et 538.

(4) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, n^o 209.

(5) Geffcken, sur Heffter, *op. et loc. cit.*

contribué à donner, dans la pratique comme dans la théorie du droit international, une assise plus solide et plus large à la notion de la neutralité. — Mais ce sont surtout les juges des cours des Etats-Unis qui ont été appelés, au commencement du xix^e siècle, à formuler les règles de la neutralité pour défendre, pendant les grandes luttes napoléoniennes, les droits des Etats-Unis, comme nation neutre, contre les croiseurs des nations belligérantes (1).

1443. — En principe, la neutralité est l'exercice du droit à la liberté et à l'indépendance appartenant à chaque Etat. En principe, chaque Etat est libre de participer à la guerre existant entre d'autres nations, ou d'y rester absolument étranger. — Mais cette liberté d'option peut, exceptionnellement, être enlevée à un Etat, soit à raison d'un traité d'alliance antérieurement conclu avec l'un des belligérants, soit à raison d'une neutralisation conventionnelle, consentie à perpétuité dans un intérêt général : dans le premier cas, l'Etat, se trouvant l'allié d'un belligérant, ne peut pas être neutre; dans le second cas, il doit demeurer étranger à la guerre et rester neutre. On distingue ainsi une neutralité *conventionnelle, extraordinaire* et *permanente* ou *perpétuelle*, et une neutralité *volontaire, ordinaire* et *temporaire*.

Nous avons déjà indiqué les deux sortes de neutralité, et nous avons déterminé les devoirs particuliers, spéciaux, qu'impose à un Etat la neutralité permanente ou perpétuelle (nos 353 à 361).

Mais, outre ces devoirs particuliers, l'Etat perpétuellement neutre est aussi tenu des obligations générales et jouit des droits, résultant de l'état de neutralité ordinaire. Ces droits et ces devoirs appartiennent ou incombent à tous les neutres, quelle que soit la cause, l'origine de leur neutralité.

1444. — La neutralité permanente conventionnelle peut avoir, dans certains cas, un sens particulier, plus restreint. Deux Etats peuvent convenir que, si l'un d'eux se trouve engagé dans une guerre, l'autre observera la neutralité : chaque Etat veut être sûr de n'avoir pas l'autre contractant comme adversaire. — Il existe une clause de ce genre dans le traité d'alliance de 1879 entre l'Allemagne et l'Autriche : dans le cas où l'Allemagne serait en lutte avec la France seule, l'Autriche gardera la neutralité, chaque allié ne sera obligé de faire la guerre avec son allié que si celui-ci a deux adversaires. — Clause analogue dans le traité d'alliance entre l'Angleterre et le Japon du 30 janvier 1902, art. 2.

1444¹. — S'il faut dire qu'un Etat qui n'est lié vis-à-vis d'aucune des puissances belligérantes par un lien conventionnel a en principe le droit de rester neutre (n^o 1443), convient-il cependant d'admettre qu'il ait *toujours* un pareil droit ? En se plaçant au point de vue de la justice et de la saine raison, ne doit-on pas décider qu'un Etat n'a pas ce droit quand il se trouve en présence d'une agression *manifeste*-

(1) Comp. Brown Scott, *The controversy over neutral rights between the United States and France, 1787-1800*, 1917.

ment injuste, d'un évident abus de la force, d'un criant attentat au droit des gens, commis par une nation forte contre une nation faible. On a soutenu que, dans ce cas, les Etats ont le devoir, sinon pleinement juridique, du moins moral, de ne pas demeurer dans l'inaction, d'intervenir dans la guerre (1). Une attitude d'effacement absolu et d'égoïsme national, a-t-on remarqué, ne serait pas conforme à l'idée de la communauté juridique entre les nations civilisées que la plupart des auteurs modernes admettent ; elle serait, d'autre part, ajoute-t-on, contraire à l'intérêt bien entendu de chaque Etat, une attaque injuste qui atteint aujourd'hui un Etat pouvant demain en atteindre un autre : *hodie mihi cras tibi*. Cette solution ne semble cependant pas avoir, en fait, reçu l'adhésion des Etats : lorsque le Danemark en 1864 fut assailli par deux grandes puissances simultanément, les autres nations laissèrent faire ; en 1914, tous les Etats, sauf le Brésil, gardèrent un complet silence en présence de l'acte illicite accompli par l'Allemagne vis-à-vis de la Belgique et du Luxembourg. Elle a été toutefois entrevue par quelques auteurs, même à une époque déjà ancienne (2). Et, en présence de la clause insérée dans l'article 16 du Pacte de la Société des Nations du 28 avril 1919, on peut croire qu'elle deviendra finalement le droit de l'avenir. Comp. n° 1446¹³.

1444³. — On parle quelquefois de neutralité *conditionnelle*. Il en est ainsi lorsqu'un Etat déclare rester étranger à une lutte, mais en réservant son attitude pour le cas où la lutte compromettrait certains intérêts. En 1877, lors de la guerre russo-turque, la Grande-Bretagne a fait une déclaration de neutralité, en indiquant les intérêts essentiels auxquels elle entendait qu'on ne touchât pas, notamment la possession de Constantinople et le libre passage du canal de Suez ; si ces intérêts étaient compromis, elle se mêlerait à la guerre.

Une neutralité peut aussi être dite *armée*. Elle signifie qu'un Etat s'arme et mobilise pour, le cas échéant, faire respecter sa neutralité. Les Etats neutralisés ne peuvent pas faire la guerre ; mais, sauf le Luxembourg, ils sont libres de s'armer, d'élever des forteresses ; ils ont même, non seulement le droit, mais le devoir de défendre leur neutralité. Quand la guerre franco-prussienne de 1870 a éclaté, la Belgique et la Suisse ont mobilisé pour faire respecter leurs frontières. La Suisse — et aussi les Pays-Bas — ont de même mobilisé lors de la grande guerre de 1914-1919 (3).

(1) Albéric Rolin, *Du droit à la neutralité ou du droit de rester neutre*, et Grotius et Vattel, Bulletin de la classe des lettres et des sciences morales et politiques de l'Académie royale de Belgique, 1920, pp. 187 et s., 393, 402 et s.

(2) V. Vattel, *op. cit.*, Préliminaires, § 22, liv. II, §§ 53 et 70 ; liv. III, chap. V, § 83. — Wolff, *Institutions du droit de la nature et des gens*, édit. Luzac, t. VI, p. 185. — Comp. dans les temps modernes, Lorimer, *Principes de droit international*, édit. Nys, pp. 236, 238 ; Westlake, *International law*, t. II, p. 191.

(3) On doit rappeler que les traités de paix de 1919-1920 ont supprimé la neutralité permanente du Luxembourg et de la Belgique.

La neutralité conditionnelle et la neutralité armée ne constituent pas des espèces particulières de neutralité. Ces distinctions n'ont d'importance qu'au point de vue politique ; les droits et les devoirs du neutre subsistent autant que la neutralité.

1444³. — Au XVIII^e siècle on distinguait la neutralité *parfaite*, qu'on appelait aussi *stricte, entière, absolue, complète*, et la neutralité *imparfaite*, dite encore *limitée* ou *incomplète* (1). La neutralité parfaite est celle qui consiste à n'assister en rien l'un ou l'autre des belligérants ; par neutralité imparfaite on entend celle qui existe quand une puissance assiste l'un des belligérants en lui fournissant des secours, par exemple un corps de troupes, *en vertu d'un engagement conclu antérieurement aux hostilités et non pas en vue de la guerre actuelle*. Cette distinction a été admise également par certains auteurs au XIX^e siècle (2). Elle doit être rejetée comme contraire à la notion même de neutralité : dans celle-ci, on s'abstient ou on ne s'abstient pas ; si on fournit une assistance, on n'est pas neutre, quels que soient les motifs qui expliquent cette assistance ; si on s'abstient, on est neutre, quelles que soient les circonstances qui entourent cette abstention (3). Au XVIII^e siècle, les princes allemands vendaient couramment des régiments à la Suède, à la Russie, etc., sans que leur fourniture faite en temps de guerre à ces puissances leur enlevât la neutralité. En 1788, la question de la neutralité imparfaite a donné lieu dans les rapports de la Suède et du Danemark à une importante controverse diplomatique : la Suède était en guerre avec la Russie, et le Danemark avait fourni des troupes à la Russie ; la Suède protesta ; le Danemark, invoquant la tradition et le respect des engagements conventionnels, prétendit qu'il était resté neutre vis-à-vis d'elle ; la Russie trancha la difficulté en renonçant aux troupes que le Danemark lui avait envoyées (4).

1444¹. — Il faut rejeter également la notion d'une neutralité *bienveillante*, c'est-à-dire d'une neutralité qui veut du bien à un belligérant et qui en fait le favorise. Il ne peut pas y avoir de moyen terme entre une neutralité parfaite et une neutralité qui ne l'est pas (5). En 1870, le comte de Bernstorff, ambassadeur de Prusse à Londres, se plaignit de ce que le gouvernement anglais autorisait l'expédition en gros d'armes à destination de la France et exerçait ainsi la neutra-

((1) V. Vattel, *op. cit.*, liv. III, chap. VII, § 105. — G.-F. de Martens, *Précis*, liv. VIII, chap. VII, § 310, t. II, p. 306.

((2) V. Bluntschli, *op. cit.*, art. 759. — Heffter, *op. cit.*, § 144, p. 334. — Kluber, *op. cit.*, § 281. — Wheaton, *Éléments*, part. IV, §§ 4, 5 et 6.

((3) V. Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 305. — Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 378. — Comp. Cavaglieri, *Belligeranza, neutralità e posizioni intermedie*, R. I., 1919, pp. 56 et s.

((4) V. Ch. de Martens, *Causés célèbres du droit des gens*, t. II, p. 74.

((5) V. Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, p. 334, note 2. — Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 304. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VIII, n^o 3229. — Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 378.

lité *non d'une manière bienveillante*, mais d'une manière préjudiciable aux intérêts de l'Allemagne ; le comte Granville répondit le 15 septembre que l'idée d'une neutralité *bienveillante* était contraire à la notion de neutralité. — M. de Beust, dans le projet d'alliance austro-italienne qu'il rédigea en 1870, proposait une neutralité *bienveillante* pour la France. — Le traité d'alliance du 7 octobre 1879 entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, auquel l'Italie a adhéré en 1882, a stipulé une neutralité *bienveillante* entre les deux Etats. — L'expression se rencontre encore dans d'autres traités (V. notamment art. 5, convention militaire du 1^{er} juin 1913 entre la Grèce et la Serbie). — Au cours de la grande guerre de 1914-1919 il fut fréquemment parlé de *neutralité bienveillante* dans les négociations diplomatiques intéressant la Grèce : les hommes d'Etat helléniques qualifièrent à maintes reprises, et souvent faussement, de « *bienveillante* » la neutralité de la Grèce vis-à-vis de la Serbie et des puissances de l'Entente (1).

1444⁵. — Neutralité n'est pas synonyme d'indifférence. « Un souverain neutre, remarque Rivier (2), peut, sans manquer à son devoir, se permettre envers l'un ou l'autre des belligérants, ou envers tous les deux, des exhortations et des observations, et même l'expression amicalement respectueuse de sa désapprobation, soit au sujet du fait même de la guerre, soit à raison de la manière dont elle est conduite. Mais l'Etat comme tel, le gouvernement, ne doit témoigner ni sympathie, ni antipathie, à l'un des belligérants au détriment ou à l'avantage de l'autre ». « Des intérêts d'ordres divers, historiques, ethnologiques, géographiques, économiques, politiques même, déclare Pradier-Fodéré (3), peuvent déterminer des courants de sympathie ou d'antipathie qui, à la condition de ne pas se manifester par des faits, n'empêchent pas la continuation de l'état pacifique de telles puissances envers chacun des belligérants ». Comp. n° 1476³.

1445. — Au début d'une guerre des déclarations concernant la neutralité sont fréquemment émises. Elles sont de deux sortes. — Les unes émanent des belligérants : ceux-ci y indiquent aux neutres les facultés qu'ils leur reconnaissent et les devoirs dont ils prétendent être en droit d'exiger de leur part l'accomplissement. — Les puissances qui veulent être et rester neutres publient aussi habituellement des déclarations de neutralité : ce sont même les déclarations des puissances neutres qu'on désigne plus spécialement sous le nom de déclarations de neutralité. — Ces déclarations sont notifiées par voie diplomatique aux autres puissances, aux Etats belligérants. Elles sont

(1) V. notamment dépêches de M. Streit au ministre de Grèce en Serbie du 20 juillet /2 août 1914 ; de M. Skouloudis aux légations helléniques à l'étranger, du 26 octobre /8 novembre 1915 ; de M. Caclamanos, chargé d'affaires à Paris, à M. Skouloudis du 24 mai /6 juin 1916. Livre blanc grec, 1913-1917, pp. 43, 60 et 93. Comp. Maccas, *La Grèce et l'Entente*, R. D. I. P., t. XXV, pp. 30 et 75

(2) Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 384.

(3) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VIII, n° 3224, p. 872.

encore l'objet d'une proclamation adressée aux sujets pour leur faire connaître leurs devoirs. — Dans ces déclarations, les gouvernements manifestent leur volonté de rester en termes de bonne amitié avec tous les belligérants et avec les personnes habitant leurs divers territoires, et ils énumèrent les faits et les actes, dont ils interdisent l'accomplissement dans les limites de leur propre territoire et de leur juridiction. — Sont aussi indiquées les peines qu'encourront les violeurs de ces prescriptions, de cette loi de neutralité : « J'enjoins, disait le président des Etats-Unis, Ulysse Grant, en 1870, à tous les bons citoyens des Etats-Unis et à toutes les personnes résidant ou se trouvant dans le territoire ou la juridiction des Etats-Unis, d'observer les dites lois de neutralité, de ne faire aucun acte contraire aux prescriptions de ces lois ou en violation des règles du droit international sur cette matière ». — Une résolution du Congrès des Etats-Unis du 4 mars 1915 a donné au Président le pouvoir de mieux assurer et maintenir la neutralité des Etats-Unis (1).

1446. — Dans ces déclarations, les gouvernements avertissent encore leurs nationaux de ne pas transporter en mer de la contrebande ou de ne pas essayer d'enfreindre un blocus légalement établi, à moins de courir les risques d'une saisie de la part des belligérants, de s'exposer aux rigueurs édictées dans ces cas par la loi internationale, et de porter la pleine responsabilité des violations par eux commises, sans aucune espérance d'obtenir la protection de leurs propres gouvernements.

1446¹. — Les déclarations de neutralité ne sont nullement indispensables pour conférer à un Etat la qualité de neutre. On est neutre par cela seul qu'on reste étranger aux hostilités. Seulement ces déclarations offrent le double avantage de dissiper tout doute à l'égard des autres Etats et de fixer nettement les nationaux sur l'étendue de leurs devoirs et de leurs risques (2).

Des déclarations de neutralité ont été publiées par la plupart des Etats lors des guerres qui marquèrent le XIX^e siècle et les premières années du XX^e siècle. Il en fut ainsi spécialement à l'occasion de la guerre mondiale de 1914-1919 (3).

(1) V. A. J., 1915, p. 490.

(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 750.

(3) On trouve dans la R. D. I., t. II, p. 697, le texte de la plupart des déclarations de neutralité publiées à l'occasion de la guerre franco-prussienne de 1870. — Des déclarations de neutralité furent également promulguées lors de la guerre russo-turque de 1877. V. celle de la France dans le Journal officiel du 7 mai 1877. — L'Angleterre, l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas ont publié des déclarations de neutralité lors de la guerre sino-japonaise de 1894. V. R. D. I. P., t. I, p. 471. — Dans la guerre gréco-turque de 1897, deux Etats, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, ont rendu des déclarations de neutralité. V. R. D. I. P., t. VI, p. 712. — De nombreuses déclarations de neutralité furent publiées pendant la guerre hispano-américaine de 1898 ; on en trouve le texte français dans la R. D. I. P., t. V, Documents, pp. 1 et s. — V. aussi les déclarations de neutralité publiées lors de la guerre russo-japonaise de 1904 dans la R. D. I. P.,

1446². — Les déclarations de neutralité peuvent être de véritables lois, ayant un caractère général et permanent, faites dès le temps de paix et dont les dispositions deviennent *ipso facto* applicables en cas de guerre : généralement, les Etats, en se déclarant neutres dans une guerre déterminée, les rappellent à leurs officiers et à leurs sujets. — C'est ainsi que les Etats-Unis d'Amérique ont, le 20 avril 1818, édicté des règles générales de neutralité (*Neutrality Act*) (1). Une loi permanente de neutralité existe de même en Angleterre. Ce pays a promulgué le 3 juillet 1819 un *Foreign Enlistment Act* ; un nouveau *Foreign Enlistment Act*, toujours en vigueur, a, le 9 août 1870, remplacé celui de 1819 (2). — D'autres Etats, en ces derniers temps, ont encore, par des décrets ou ordonnances, indiqué, dès le temps de paix, quelle serait leur conduite, si une guerre éclatait, vis-à-vis des navires des Etats belligérants ou de ceux non-parties à la guerre. C'est ce qu'ont fait la Belgique (18 février 1901), la Roumanie (5 décembre 1912), le Danemark (20 décembre 1912), la Norvège (18 décembre 1912), la Suède (20 décembre 1912), la France (26 mai 1913), etc. (3).

Les conventions de la Haye du 18 octobre 1907 ont reconnu la valeur des règles de neutralité édictées par la législation interne des Etats, car elles ont à diverses reprises déclaré formellement en réserver

t. XI, Documents, pp. 1 et s. Sur les déclarations des Etats scandinaves dans cette guerre, V. R. D. I. P., t. XIII, p. 92. — Plusieurs Etats ont fait aussi une déclaration de neutralité dans la guerre italo-turque de 1911-1912 et dans la guerre des Balkans de 1912-1913. — La Colombie a prévu, dans les articles 98 et 119 de sa Constitution, ce qui concerne le transit des troupes étrangères à travers son territoire et, dans des lois du 11 avril 1871 et du 3 octobre 1892, ce qui concerne en cas de neutralité la police de ses frontières. En ce qui touche la neutralité dans la guerre maritime, elle a rendu des instructions identiques, et assez développées, dans les guerres de 1879 entre le Chili, le Pérou et la Bolivie, du Chili en 1891 et hispano-américaine de 1898. V. *Anales diplomaticos y consulares de Colombia*, t. II (1901), pp. 199 et s. — Sur les documents concernant la neutralité dans les divers pays, V. aussi Mandelstam et Noldé, *Guerre maritime et neutralité*, 1907. — La grande guerre de 1914-1919 a donné lieu également à de nombreuses déclarations de neutralité. V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I et suiv. ; R. D. I. P., t. XXII et suiv., Documents. V. aussi Naval war College, *International law topics*, 1915 et 1916. On peut citer les déclarations de neutralité de la République Argentine du 5 août 1914, du Brésil du 4 août 1914, du Chili du 14 août 1914, de la Chine du 6 août 1914, de Cuba des 5 et 10 août 1914, du Danemark du 6 août 1914, de l'Equateur du 7 août 1914, du Guatemala du 12 août 1914, de Haïti du 7 août 1914, du Honduras du 5 octobre 1914, de l'Italie du 3 août 1914, des Pays-Bas du 5 août 1914, du Nicaragua du 5 décembre 1914, de la Perse du 1^{er} novembre 1914, du Salvador du 4 décembre 1914, du Siam du 6 août 1914, de l'Espagne du 7 août 1914, de la Suisse du 4 août 1914, des Etats-Unis du 4 août 1914, de l'Uruguay des 4 et 7 août 1914, du Vénézuéla du 8 août 1914.

(1) V. le texte du *Neutrality Act* de 1818, dans Phillimore, *op. cit.*, t. I, p. 667.

(2) Une traduction française du *Foreign Enlistment Act* du 9 août 1870 est rapportée dans l'Annuaire étranger de la Société de législation comparée, t. I, p. 47.

(3) V. R. D. I. P., t. VIII, p. 341 et t. XX, p. 297 et Documents.

l'application (V. art. 12, 15, 19, XIII^e convention de 1907 sur la neutralité maritime).

1446³. — Il est d'usage dans certains pays, lorsque ceux-ci gardent la neutralité en cas de guerre s'élevant entre deux ou plusieurs Etats, de créer des Bureaux spéciaux, chargés d'étudier les problèmes concernant la neutralité et de donner à leur sujet des conseils au gouvernement. Il en fut ainsi aux Etats-Unis et en Chine lors de la guerre mondiale de 1914. Aux Etats-Unis fut établi dès les premiers jours de cette guerre un « Joint-State and navy neutrality Board », composé d'un représentant du Département d'Etat et de deux représentants du Département de la marine ; en Chine, des Bureaux de neutralité furent constitués à la présidence de la République ainsi que dans les provinces (1).

1446⁴. — La situation et la configuration géographiques des Etats peuvent avoir une certaine influence en ce qui concerne la détermination et l'application des règles relatives à l'état de neutralité. Les droits et les devoirs qui appartiennent ou s'imposent à un Etat, par le fait de sa neutralité, varieront nécessairement, pour le détail de leur réglementation, avec les conditions de sa situation et de sa configuration. Ces circonstances sont également susceptibles de faire naître au point de vue de la neutralité des situations et des cas nouveaux, parfois délicats à résoudre. Un Etat dont le territoire est très distant des pays belligérants, qui a une énorme étendue de côtes, qui est formé de nombreuses îles, qui se trouve sur une grande route maritime commerciale n'est pas dans la même position qu'un Etat proche des pays en guerre, ayant des côtes d'une faible étendue, possédant un territoire purement continental, éloigné de la route normale du commerce international (2) : c'est ce qu'a parfaitement montré l'expérience de la grande guerre de 1914-1919, notamment vis-à-vis du Chili et des Etats-Unis d'Amérique (V. n^o 1446³).

1446⁵. — Le droit de la neutralité a, dans ces dernières années, attiré l'attention des juristes et des gouvernements.

En 1898, un juriste belge, M. Descamps, a proposé de substituer à la notion traditionnelle, négative et un peu équivoque, de la neutralité, une notion plus complète et positive, qu'il appelle *pacigérat* : le *pacigérat* est « le régime de paix spécial applicable aux relations des Etats grevés d'une guerre particulière avec les Etats étrangers à cette guerre et consistant dans le régime réciproque par ces Etats de leur commune qualité de puissance souveraine et pacifique » ; les neutres ont le droit de maintenir la situation acquise qu'ils avaient pendant la paix, mais ils ne doivent pas contrarier l'exercice par les belligérants de leur droit de guerre. M. Descamps

(1) V. Brown Scott, *The neutrality board*, A. J., 1919, p. 308. — Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne*, 1920, p. 19.

(2) Comp. Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, pp. 151 et s.

a fait adopter sa manière de voir par l'Union interparlementaire de la Paix dans sa réunion de Paris de 1900, et en 1902, à Bruxelles, il a communiqué ses thèses à l'Institut de droit international (1). — Lors de sa session de Gand, en 1906, l'Institut de droit international a, sur le rapport de M. Kleen, voté, mais seulement comme texte provisoire, un certain nombre de résolutions sur le régime de la neutralité (2). — La question a été reprise par l'Institut lors de sa session de Paris en 1910, sur les rapports de MM. Dupuis et de Lapradelle, mais dans une de ses parties : en ce qui concerne l'hospitalité neutre dans la guerre maritime (3).

A la première conférence de la Paix de 1899, on n'a pas arrêté de règles concernant la situation des neutres, sauf sur un point de détail : dans le règlement sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, il y a une disposition (art. 57), d'ailleurs assez mal placée, sur la situation des *internés en pays neutre*; mais on a émis un vœu pour la réglementation des droits et devoirs des neutres. — Se conformant à ce vœu émis par la conférence de la Paix de 1899, la deuxième conférence de la Haye de 1907 s'est occupée à son tour du droit de la neutralité. Elle a, le 18 octobre 1907, adopté deux conventions : l'une (V), en 25 articles, sur les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, dont les points de départ ont été une proposition de la délégation française (pour ce qui concerne les puissances neutres) et une proposition allemande (en ce qui touche les personnes neutres); l'autre (XIII), en 33 articles, sur les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime, dont la base principale fut une proposition britannique (4). — La conférence navale de Londres de 1908-1909 s'est occupée également du droit de la neutralité en matière maritime : dans la déclaration à laquelle elle a abouti le 26 février 1909, on trouve des clauses relatives notamment au blocus, à la contrebande de guerre, à l'assistance hostile, à la visite et au convoi. — La substitution, en matière de neutralité, d'un droit conventionnel aux règles édictées d'une manière unilatérale présente de grands avantages pour la cause de

(1) V. Descamps, *Le droit de la paix et de la guerre : essai sur l'évolution de la neutralité et sur la constitution du paciférat*, 1898. — R. D. I. P., t. VII, p. 530. — Annuaire de l'Institut de droit international, t. XIX, p. 351. — V. aussi Descamps, *Le paciférat ou régime juridique de la paix en temps de guerre*, R. D. I. P., t. VII, p. 629. — Comp. Bajer, *La paciférance*, R. D. I., 2^e série, t. V, p. 584.

(2) V. Dupuis, R. D. I. P., t. XIV, p. 387. — Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXI, p. 100.

(3) V. Dupuis, R. D. I. P., t. XVII, p. 531. — Annuaire de l'Institut, t. XXIII, pp. 397 et s.

(4) V. de Bustamante, *The Hague convention concerning the rights and duties of neutral powers and persons in land warfare*, A. J., 1908, p. 95. — Huber, *Das Neutralitätstrecht in seiner neuester Gestaltung*, 1908. — Hyde, *The Hague convention respecting the rights and duties of neutral powers in naval war*, A. J., 1908, p. 507. — Ottolenghi, *Il diritto dei neutri secondo la Via la XIII convenzione dell' Aja del 18 ottobre 1907*, R. I., 1909, pp. 169 et 353.

la paix, en écartant les sources de difficultés pouvant surgir entre les belligérants et les neutres : il se peut en effet qu'un neutre accorde à un belligérant des facilités que l'autre belligérant considère comme contraires à la neutralité et contre lesquelles il réclame. — La plupart des dispositions des conventions V et XIII de la Haye et de la déclaration de Londres furent, lors de la guerre mondiale de 1914-1919, incorporées dans de nombreux règlements particuliers édictés par les Etats neutres et ainsi devinrent partie intégrante des législations internes de ces Etats. Les belligérants, entrés dans un port neutre, ont été dès lors soumis à leur application, alors même qu'ils n'avaient pas ratifié les conventions de la Haye ou de Londres et que celles-ci n'étaient pas, comme telles, applicables dans la guerre actuelle.

En décembre 1914, au cours de la guerre mondiale, le Vénézuéla proposa à l'Union pan-américaine de provoquer la réunion d'une conférence des puissances neutres qui formulerait un code général des droits et des responsabilités des Etats neutres en temps de guerre. De même, au mois de février 1917, la République de l'Equateur proposa la réunion d'un Congrès des Etats américains en Uruguay pour la défense des droits de la neutralité. Le Président des Etats-Unis, après que ceux-ci eurent rompu les relations diplomatiques avec l'Allemagne le 3 février 1917 à raison des violations des droits des neutres commises par elle, demanda aux autres Etats neutres de suivre leur exemple : quelques Etats de l'Amérique du Sud, parmi lesquels le Brésil, répondirent favorablement à cet appel, mais il n'y eut pas de décision générale. Au cours de la guerre mondiale, les gouvernements des trois Etats scandinaves se réunirent à plusieurs reprises afin de concerter une action commune pour la sauvegarde de leur neutralité et la défense de leurs intérêts (1). Ces projets n'ont pas eu de suite.

A la date du 19 novembre 1914, le ministre des affaires étrangères de l'Argentine, par une communication adressée au gouvernement du Chili, manifesta l'idée qu'il serait convenable que les pays du continent américain examinassent ensemble les moyens de sauvegarder les droits des pays neutres ; d'autres Etats de l'Amérique ayant exprimé aussi la même pensée, l'« Union panaméricaine » fut chargée officiellement d'étudier les questions de neutralité, et elle se mit à l'œuvre aussitôt (2).

Le 3 janvier 1916, lors de la première session de l'Institut américain de droit international tenue à Washington, le secrétaire d'Etat des Etats-Unis proposa de mettre à l'étude le problème des droits et devoirs des neutres « en vue de mettre en forme le principe sur lequel reposent les relations de la belligérance à la neutralité plutôt que

¹ (1) Sur les alliances de neutralité, V. Bajer, *Neutralité fédérative*, R. D. I., 2^e série, t. IV, p. 127. — Boye, *Les ligues armées de neutralité*, 1912.

(2) V. Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, pp. 133 et s.

des règles expresses qui gouvernent la conduite d'une nation en guerre au regard d'une nation en paix ». En exécution de cette proposition, l'Institut, dans sa seconde session de la Havane, en janvier 1917, a soumis à l'examen des sociétés nationales américaines un projet, relatif à la neutralité maritime, préparé par la commission qu'il avait nommée en 1916 (1). Ce projet, en 34 articles, s'inspire de l'idée, actuellement en faveur sur le continent américain, que les droits des neutres doivent être toujours respectés et doivent à l'avenir passer avant ceux des belligérants ; il prend pour base la XIII^e convention de la Haye, mais en l'adaptant à ce nouveau point de vue. En étendant les droits des neutres, ce projet estime qu'il rendra les guerres presque impossibles et que désormais les belligérants ne pourront plus faire la guerre sur mer autrement qu'en livrant des combats avec les navires de guerre de l'adversaire. Avec la proclamation qu'il fait de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer, il ne doit plus en effet y avoir de guerre sous-marine contre la marine marchande, et avec l'abolition, qu'il déclare, du droit de blocus, du droit de capture et de visite les dispositions des articles 2, 3, 4, 21, 22, 23 de la XIII^e convention de la Haye ainsi que les chapitres I et IV à IX de la déclaration de Londres doivent perdre leur raison d'être ; de même il ne saurait plus être question à l'avenir de navires marchands armés pour leur propre défense. — A force de vouloir garantir les droits des neutres, le projet de l'Institut américain compromet en réalité quelque peu les droits des belligérants.

1446⁶. — Les questions de neutralité se posent dans le cours de toute guerre quelle qu'en soit la nature : terrestre, maritime ou aérienne. Nous les envisagerons donc successivement à propos de ces différentes catégories de guerre. Mais ces questions supposent l'existence d'une guerre véritable, c'est-à-dire d'une lutte entre puissances armées : une simple guerre de tarifs, la rupture de toutes les relations, même des actes de contrainte, comme le blocus pacifique qui consiste à bloquer une côte sans action militaire simultanée, ne donnent naissance à aucun rapport juridique de neutralité (2) : ces règles de contrainte constituent ce qu'on appelle des représailles en temps de paix (n^o 975) ; celles-ci se limitent autant que possible aux rapports de la puissance qui les commet et de la puissance contre laquelle elles sont commises.

1446⁷. — La grande guerre de 1914 a fourni d'importants enseignements non seulement en ce qui concerne les lois régissant les opérations militaires terrestres, navales et aériennes, mais aussi au point de vue

(1) R. D. I. P., t. XXV, p. 233. — V. *Procès-verbaux de la première session de l'Institut américain de droit international tenue à Washington*, p. 75. — *Acte final de la session de la Havane, résolutions et projets*, pp. 67 et 79.

(2) V. message du Conseil fédéral suisse sur l'accession de la Suisse à la Société des Nations, du 4 août 1919, p. 41.

de la neutralité. — A ce dernier égard, elle a laissé trois grandes leçons :

1446^a. — 1^o Elle a montré, d'abord, la nécessité qu'il y a de distinguer une neutralité *de fait* et une neutralité *de droit*. En effet, dans la grande guerre, plusieurs Etats d'Europe, d'Amérique et d'Asie sont demeurés neutres *en droit* et *en fait*, c'est-à-dire n'ont pas déclaré la guerre, et, par suite, n'ont pas pris part aux hostilités. Mais d'autres Etats, en Amérique surtout, tout en adressant une déclaration de guerre à l'Allemagne ou à l'Autriche-Hongrie, n'ont fait suivre celle-ci d'aucun acte d'hostilité : belligérants simplement passifs, ils sont ainsi restés neutres *en fait* sans l'être en droit. Au point de vue de l'attitude guerrière, il n'y eut pas dans la réalité de différences entre le Chili ou la République Argentine, par exemple, qui ne déclarèrent pas la guerre à l'Allemagne ou à l'Autriche-Hongrie, et d'autres Etats comme le Libéria, le Panama, Cuba, Haïti, le Honduras, le Nicaragua ou le Guatémala qui, au contraire, la déclarèrent. Ces derniers pays, pas plus que les premiers, n'ont procédé à de véritables actes d'hostilité ; ils sont *en fait* demeurés neutres, quoiqu'ils ne le fussent point *en droit*. Cela tient à ce que, à raison de leur position géographique, fort éloignée du théâtre de la guerre, ou de leur force militaire ou navale à peu près inexistante, ils *ne pouvaient pas* faire suivre leur déclaration de guerre d'hostilités effectives ; on peut en dire autant, dans une certaine mesure, de la Chine et du Siam. D'un autre côté, les belligérants ne respectèrent pas plus les droits du Chili et de l'Argentine, neutres véritables, *de droit* et *de fait*, que ceux du Libéria, de Panama, de Cuba, d'Haïti, du Honduras, du Nicaragua ou du Guatémala, simples neutres *de fait*. Aux uns et aux autres ils appliquèrent un traitement en somme identique, généralement contraire aux règles que le droit international impose en cas de neutralité proprement dite : si, pendant la grande guerre, les belligérants réclamèrent sans cesse des neutres l'accomplissement strict de leurs devoirs, ils portèrent souvent plus ou moins atteinte à leurs droits, notamment par des blocus étendus comprenant même des pays neutres, par la saisie de marchandises ennemies voyageant sous pavillon neutre, par l'établissement de listes démesurées d'articles de contrebande de guerre, par une censure étroite de la correspondance postale et télégraphique, surtout par la guerre sous-marine (1).

(1) V. Brown Scott, *A survey of international relations between the United States and Germany*, pp. 96-97. — V. aussi Alvarez, *La futura Sociedad de las Naciones*, dans *Instituto Americano de derecho internacional, Actas, Memorias y Proyectos de las sesiones de la Habana*, 1918, p. 242. Comp. *Pan Americanism as a working Program*, Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York, 1917, pp. 303 et s. — Ce fut pour mettre à l'avenir un terme à de pareils abus, que le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Lansing, son pays étant encore neutre, demanda à l'Institut américain de droit international, à la date du 3 janvier 1916, d'étudier la question de la neutralité de façon que les

1446⁹. — 2° Un deuxième enseignement se dégage de la guerre de 1914-1919 en ce qui concerne la neutralité. Cette guerre a démontré que les cas de neutralité se présentent dans la pratique sous des aspects très nombreux et différents et ont souvent un caractère *sui generis*, à raison de la situation géographique des Etats ou des continents où ils se produisent. — Il suffit, pour s'en convaincre, de considérer les divers cas de neutralité dans les trois pays où ils se sont présentés en plus grand nombre, et qui ont une situation géographique très distincte : les Etats-Unis, le Chili, la Chine (1). Les cas qui se sont présentés dans l'un de ces pays ne se sont pas produits dans les autres, et lorsque des cas de même nature ont eu lieu dans les trois pays ils ont apparu toujours sous un aspect différent. Ainsi, aux Etats-Unis, les questions qui se sont élevées pendant la grande guerre ont été les suivantes : saisie illégale en haute mer de sujets nationaux ou de sujets belligérants, restrictions au commerce, statut des navires de commerce, vente de munitions de guerre, emprunts consentis aux belligérants, guerre sous-marine, usage par les belligérants du pavillon neutre, mines, zones de guerre, blocus, destruction des prises, etc. Tout autres furent les difficultés auxquelles le Chili se trouva mêlé : ces difficultés eurent trait à l'approvisionnement en charbon et en vivres des navires de guerre des belligérants, aux navires de commerce considérés comme croiseurs auxiliaires, à la violation du territoire neutre par les escadres belligérantes, à la conduite des prises maritimes dans les eaux juridictionnelles, à la retransformation des navires auxiliaires en navires marchands, au changement de pavillon, etc. Les questions que la Chine eut à examiner ont été relatives à la délimitation du théâtre de la guerre (Kiaotcheou), aux gardes attachées aux légations, aux troupes des pays belligérants stationnées en Chine, au siège de Tsingtao, à des incidents tenant à la contiguïté des frontières sino-russes ou concernant le commerce, notamment le transport du pétrole, de l'argent, etc. — Une seule question s'est posée à la fois dans les trois pays : c'est celle de la situation des navires de commerce et de guerre des pays belligérants dans les eaux neutres ; or elle a eu dans chaque territoire une physiologie spéciale. — Au Chili et aux Etats-Unis, des questions communes se sont présentées à propos des passeports, de la réglementation des communications télégraphiques et de la télégraphie sans fil, des provisions de charbon pour les navires de commerce des belligé-

droits des neutres fussent toujours respectés : le secrétaire général de l'Institut américain de droit international, M. Alvarez, élaborait un projet relatif à la neutralité maritime, qui fut soumis à l'examen des vingt et une Sociétés nationales affiliées à l'Institut ; ce projet était très radical (V. n° 1446⁹).

(1) Pour les Etats-Unis, V. l'ouvrage de M. Brown Scott déjà cité ; pour le Chili, Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, 1915 ; pour la Chine, Nagao Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne*, 1920.

rants, des navires marchands armés pour leur propre défense : toutes ces questions n'ont pas toujours apparu de la même manière et elles n'ont pas été résolues de la même façon. La grande guerre a donc mis en lumière, avec une évidence éclatante, que la réglementation des cas analogues de neutralité dépend, pour une grande part, des conditions géographiques et continentales des pays neutres. Elle a, en particulier, prouvé que des règles de neutralité maritime acceptées par tous les Etats à la deuxième conférence de la Paix en 1907 ne pouvaient pas recevoir d'application dans quelques pays du continent américain, notamment au Chili : telle est, par exemple, la règle que la conférence proclama en ce qui concerne les approvisionnements en charbon des navires belligérants en territoire neutre.

1446¹⁰. — 3° Les événements de 1914-1919 ont enfin rendu manifeste que dans les lois de la neutralité actuellement en vigueur il existe bien des lacunes auxquelles il faudra remédier. — Une de ces lacunes, la plus importante, a trait aux situations diverses que peut entraîner la présence de navires des belligérants ou même de navires des neutres dans les eaux neutres. Ces situations, qui presque toutes se sont présentées au Chili, sont les suivantes : 1° navires de guerre proprement dits ; 2° navires auxiliaires ordinaires ; 3° navires de commerce transformés en navires de guerre, conformément à la convention VII de la Haye ; 4° navires de commerce qui prêtent une assistance continue aux escadres de leur pays, sans avoir été transformés en croiseurs auxiliaires, conformément à ladite convention ; 5° navires de commerce qui peuvent prêter une aide occasionnelle aux escadres de leur pays ; 6° navires neutres qui prêtent une assistance continue ou occasionnelle aux navires belligérants ; 7° navires de commerce qui, par leur aménagement ou leurs manœuvres, se rendent suspects ; 8° navires de guerre auxiliaires, retransformés en navires marchands ; 9° navires de commerce armés pour leur défense propre ; 10° navires de commerce qui font leur commerce normalement (1).

1446¹¹. — La Société des Nations, constituée en 1919 par les traités de paix qui terminèrent la grande guerre (n° 153⁵⁷), a enlevé beaucoup de son importance à la notion de neutralité. Le pacte qui l'a établie déclare, en effet, dans ses articles 16 et 17, d'une part, que « les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société » et qu' « en cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation » (art. 18) ; et, d'autre part,

(1) V. sur cette matière Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, 2^e partie, chapitres XVI et XVII. — Le projet de neutralité sur la guerre maritime préparé en 1916 par le secrétaire général de l'Institut américain de droit international a pris en considération tous les défauts et toutes les lacunes qui ont été révélés par la grande guerre.

que, si un membre de la Société ou même un Etat n'en faisant pas partie recourt à la guerre contrairement aux obligations du pacte, les autres membres de la Société s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations, peuvent contribuer à la constitution de forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société, et prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage de ces forces à travers leur territoire (art. 16 et 17). — L'existence de la Société des Nations ne va pas cependant jusqu'à supprimer absolument la notion de neutralité. Car tous les Etats ne doivent pas nécessairement faire partie de cette Société, et ceux qui y sont entrés ont le droit de s'en retirer. L'action commune militaire prévue par le pacte apparaît, en outre, moins comme une obligation imposée aux membres de la Société que comme une simple faculté à eux accordée. Enfin, un Etat dont la neutralité permanente a été reconnue par l'Europe comme base de sa constitution, a déclaré expressément qu'il n'entendait pas, en entrant dans la Société des Nations, renoncer à sa neutralité : c'est la déclaration qu'a faite la Suisse dans un mémorandum du 8 février 1919.

1446¹². — Au surplus, c'est seulement contre les guerres d'agression que les membres de la Société s'engagent à défendre leur intégrité et leur indépendance respectives, et c'est uniquement en cas de guerre faite contrairement aux dispositions du pacte que tous les membres de la Société des Nations doivent cesser leurs relations avec l'Etat rebelle et sont appelés à prendre contre lui des dispositions militaires. Le pacte de la Société des Nations n'envisage donc pas une action collective pour toutes les guerres ; il ne défend pas d'une façon absolue le recours à la guerre ; il tolère certaines guerres soit entre Etats membres de la Société et Etats non sociétaires, soit entre Etats restés en dehors d'elle : les guerres d'agression entre Etats étrangers à la Société et les guerres se produisant même entre Etats membres, mais après observation de la procédure et des délais prescrits par les articles 12, 13 et 15 du pacte, restent possibles sans entraîner l'intervention des Etats sociétaires ; dans ces conditions, le droit de la neutralité peut demeurer en principe applicable.

1446¹³. — Mais, si l'établissement d'une Société des Nations n'est pas nécessairement contraire à la conception de la neutralité, ne doit-il pas amener des changements dans les principes qui la constituent ? — Cette question peut être posée. Car la notion de neutralité n'est pas en elle-même une notion immuable : l'idée de neutralité, depuis qu'elle existe, a évolué à maints égards pour s'adapter aux régimes juridiques successivement établis. Ainsi, pendant longtemps, elle fut essentiellement une notion du droit de la guerre maritime, et constitua un compromis entre les intérêts militaires des Etats belligérants et les intérêts commerciaux des Etats demeurés étrangers à la guerre. Puis, en 1815, on créa la neutralité permanente de certains Etats, afin de limiter la guerre par sa localisation. En 1898, et dans les

années qui suivirent, un jurisconsulte belge, le baron Descamps, proposa, par l'institution du pacigérat, de faire jouer aux neutres, au lieu d'un rôle égoïste et passif, un rôle positif en faveur du maintien et du rétablissement de la paix. L'institution d'une Société des Nations ne doit-elle pas à son tour entraîner une évolution nouvelle ? Lorsqu'un Etat recourt à la guerre sans observer la procédure et les délais exigés par le pacte, les Etats membres de la Société peuvent mais ne doivent pas nécessairement agir contre lui avec leurs forces militaires, ils sont tenus seulement de cesser toutes relations avec lui et de donner passage aux forces armées de ceux qui veulent agir militairement ; il s'en suit qu'en pareil cas les membres de la Société pourraient se trouver dans des situations différentes : les uns se bornant à supprimer tous rapports avec l'Etat rebelle et à ouvrir leur territoire aux forces dirigées contre lui, les autres envoyant en outre contre lui des forces militaires ; ne faut-il pas considérer que les premiers demeurent des neutres au point de vue militaire, mais alors leur neutralité revêt un caractère particulier : ce n'est plus l'abstention complète de tous actes d'hostilité et l'impartialité à l'égard des deux belligérants qu'implique la conception actuelle de la neutralité, mais une neutralité moins absolue et différenciée puisque l'Etat resté neutre au point de vue militaire cesse ses relations avec l'Etat rebelle et permet le passage aux forces dirigées contre lui, tandis qu'il conserve ses rapports avec l'ennemi du rebelle et défend le passage aux troupes de ce dernier destinées à combattre son adversaire : à ce dernier point de vue, l'idée de neutralité se rapproche de ce qu'elle était au xvii^e siècle, alors qu'elle n'excluait pas le passage des troupes belligérantes à travers le territoire. En dehors du cas de guerre donnant lieu à l'application de l'article 16 du pacte, les règles admises jusqu'ici en matière de neutralité demeurent au contraire sans changement, aussi bien lorsque les neutres sont des membres de la Société des Nations que lorsqu'ils sont des non-sociétaires. On arrive ainsi, dans le droit de la neutralité, en ce qui concerne les règles à lui appliquer, à distinguer suivant qu'il s'agit des guerres tolérées par le pacte, auquel cas s'appliquent les principes actuels de la neutralité, et des guerres illicites, c'est-à-dire faites contrairement aux stipulations du pacte, auquel cas la neutralité présente un caractère spécial : au regard d'une lutte dans laquelle l'une des parties combat pour le droit et l'autre pour une cause injuste, il n'y a plus une neutralité absolue et inconditionnée, mais une neutralité en quelque sorte relative et différencielle : le droit international fait alors, au point de vue du droit de la neutralité, une différence entre les belligérants d'après la légitimité de leur cause. La situation des Etats à neutralité permanente peut également recevoir certaines modifications du fait de la Société des Nations ; mais, comme l'objet principal de la neutralisation est d'assurer à l'Etat neutralisé l'inviolabilité de son territoire, il faut décider qu'un pareil Etat, membre de la Société des Nations,

ne saurait permettre le passage à travers son sol des troupes des belligérants (n^{os} 361¹ et 363) (1).

(1) V. le message du Conseil fédéral suisse du 4 août 1919 sur l'accession de la Suisse à la Société des Nations, principalement pp. 34 et s., 39 et s., 48 et s., 66 et s. — V. aussi X., *La neutralité de la Suisse et la Société des Nations*, Paix des Peuples du 25 mai 1919. — Comp. Borel, *La neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations*, R. D. I. P., 2^e série, t. II, p. 153.

CHAPITRE PREMIER

DEVOIRS DES NEUTRES (1)

1447. — La neutralité entraîne certains devoirs que les Etats doivent remplir, s'ils veulent jouir des avantages de la neutralité.

(1) V. D'Ainlie, *Belligerent claims and neutral rights*, Fortnightly Review, 1877. — Barclay, *De la responsabilité des Etats neutres relativement aux actes de leurs citoyens*, R. D. I., 2^e série, t. III, p. 623. — De la Barra, *Derechos y obligaciones de las naciones neutrales*, 1898. — Chauncey Brewer, *Rights and duties of neutrals. A discussion of principle and practices*, 1916. — Campet, *La question des neutres sur le territoire des belligérants à la deuxième conférence de la Paix*, 1910. — Cheney Hyde, *Rights and duties of neutral powers in naval war*, A. J., 1908, pp. 507 et s. — Colomer, *Aperçu général sur les principaux devoirs des neutres dans les guerres maritimes*, 1904. — Dubois, *Devoirs et responsabilité des Etats neutres*, R. D. I., t. XXIX, p. 188. — Einike, *Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Seekrieg nach dem Haager Abkommen vom 18 oktober 1907*, 1912. — Esperson, *Diritto e doveri dei neutrali e belligeranti*. — François, *Sous-marin et droit des gens* (en néerlandais), 1919. — Galiani, *Dei doveri principi guerregianti verso i neutrali*, 1782. — Garachanine, *Droits et devoirs des neutres dans la guerre sur terre*, 1910. — Hall, *The rights and duties of neutrals*, 1874. — Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres*, 1868 ; *Histoire des origines, des progrès et des variations du droit maritime international*, 1858-1869 ; *Questions de droit maritime international*, 1858. — Heilborn, *Rechte und Pflichten der neutralen Staaten*, 1888. — Henry, *La neutralité dans les guerres maritimes : la théorie anglo-saxonne sur les droits des neutres*, Questions dipl. et colon., 1^{er} juin 1905. — Holland *Les devoirs des neutres dans la guerre maritime et les événements récents*, R. D. I., 2^e série, t. VII, p. 359. — De Kusscrow, *Les devoirs d'un gouvernement neutre*, R. D. I., t. VI, p. 59. — Lanet, *La neutralité de la Belgique en 1906*, Spectateur militaire, 1906, p. 307. — Général Langlois, *La neutralité et la défense de la Belgique*, Revue bleue, 5, 12, 26 mai, 2 et 9 juin 1906. — Lorimer, *The obligations of neutrals ; Observation sur les règles du droit des gens proposées par le traité de Washington du 8 mai 1871*, R. D. I., t. VI, p. 542. — Louis, *Des devoirs des particuliers en temps de neutralité*, J. I. P., t. IV, p. 285. — Macdonnell, *Duty of neutrals*, Nineteenth Century, mars, juillet et novembre 1904 ; *Rights of neutrals in relations to belligerents*, Nineteenth Century, novembre 1917. — Martin, *Essai sur les droits et devoirs des Etats étrangers à une guerre à l'égard des navires des belligérants dans les ports neutres*, 1912. — Pastureau, *Des transports interdits aux neutres*, 1912. — Racouillat, *Des diverses utilisations des eaux territoriales neutres en temps de guerre*, 1907. — Edouard Rolin, *Note sur les devoirs et les responsabilités des Etats neutres*, R. D. I., t. XXVIII, p. 662 ; *Devoirs et responsabilités des Etats neutres*, R. D. I., t. XXIX, p. 193. — Schuyler, *American diplomacy : neutral rights*, 1886. — Stalpf, *Abhandlungen über einige Rechte und Verbindlichkeiten neutraler nationen in zeiten des Krieges*, 1791. — Stowel et Munro, *International cases, arbitrations and incidents illustrative of international law as practised by independent States : war and neutrality*, 1916. — Tetens, *Considérations sur les droits réciproques des puissances neutres sur mer*, 1805. — Ward, *A treatise of the relative rights and duties of belligerent and neutral powers in the maritime affairs*, 1801 — X., *Le code du devoir et du droit d'une puissance neutre*. — V. encore, outre les traités généraux, les ouvrages cités ci-dessus, p. 635 et ceux indiqués dans le cours du chapitre et aux chapitres suivants.

Mais, dans les devoirs de la neutralité, une distinction importante, reposant sur la nature même des choses, doit être précisée, accentuée et jamais oubliée. — Dans les devoirs de neutralité, on doit séparer les devoirs qui incombent au *gouvernement* de l'Etat neutre de ceux qui pèsent sur les *sujets*.

Le gouvernement neutre doit rigoureusement s'abstenir de tout acte propre à favoriser un des belligérants ou à lui faire tort. S'il manque à ce devoir, il s'expose aux justes réclamations de la partie lésée.

Mais, dit Geffcken, « aucun gouvernement ne peut être rendu absolument responsable de tous les actes de ses sujets. Si toute violation de la neutralité commise par les sujets d'un Etat devait faire l'objet d'une négociation entre les Etats respectifs, on ne verrait jamais la fin de ces contestations » (sur Heffter, *op. cit.*, § 148, note 1 et § 146, note 1).

L'Etat neutre n'est pas tenu de surveiller les actes qui s'accomplissent hors de son territoire ; il n'a pas à en supporter la responsabilité à moins d'avoir pris un engagement spécial à cet effet. — « Une puissance neutre, dit l'article 5 de la convention du 18 octobre 1907 relative à la neutralité terrestre, ne doit pas tolérer sur son territoire des actes contraires à la neutralité ; elle n'est tenue de punir ces actes que s'ils ont été commis sur son propre territoire ».

Si donc les sujets d'un Etat déclaré neutre commettent sur un territoire étranger des actes contraires à la neutralité, c'est à l'Etat où ils séjournent qu'incombe l'obligation de réprimer ces actes.

Si les actes contraires à la neutralité ont pour lieu d'exécution la haute mer, comme aucun Etat ne peut être rendu responsable, il a fallu reconnaître aux belligérants la faculté de réprimer eux-mêmes et directement ces violations des devoirs de neutralité. A eux incombe le soin, dans leur intérêt, d'empêcher le commerce de contrebande ou la violation d'un blocus. — Mais si, d'une part, l'Etat neutre n'a pas et ne saurait avoir l'obligation de réprimer les actes accomplis en mer, d'autre part il ne peut couvrir de sa protection ceux de ses sujets qui entreprennent de semblables opérations. C'est à leurs risques et périls que ceux-ci agissent (1).

La limite entre ces deux catégories de devoirs, devoirs de l'Etat neutre, devoirs de ses sujets, a été toujours plus ou moins indécise et flottante. « Les belligérants demandent à étendre le plus possible l'obligation des gouvernements neutres de surveiller leurs sujets, les neutres s'y opposent de leur mieux et contestent souvent même le droit de répression dans l'étendue que réclament les belligérants » (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 146, note 1).

1448. — Les belligérants n'ont pas le droit d'imposer aux nations avec lesquelles ils sont en paix des lois particulières, de tenter de res-

(1) V. Colomer, *Aperçu général sur les principaux devoirs des neutres dans les guerres maritimes*, 1904.

treindre leur indépendance, d'asservir leur liberté par des injonctions arbitraires. Les principes constitutifs de la communauté internationale s'y opposent. — Le seul droit que ces mêmes principes confèrent aux belligérants est celui de contraindre les nations neutres au respect de leur lutte, de les empêcher de s'immiscer dans leurs opérations de guerre et de réprimer par la force tout acte contraire aux devoirs normaux de neutralité. — « Les devoirs des neutres ne sont pas des *servitudes* qui leur sont imposées par les Etats belligérants. Ces devoirs sont la condition *sine qua non* de la neutralité. Les neutres n'ont de droits qu'autant qu'ils restent neutres » (Bluntschli, *op. cit.*, art. 756, note). — Mais ces devoirs, il n'appartient pas aux belligérants d'en fixer à leur gré l'étendue élastique et arbitraire. — Qu'en fait bien des belligérants l'aient tenté et que leur tentative ait trop souvent réussi, l'histoire est là pour nous le dire. — Mais elle nous raconte aussi que parfois les belligérants ont été contraints de limiter leurs exigences et de réfréner leurs désirs tyranniques, devant la résistance des neutres, se réclamant de leur indépendance.

Ces devoirs s'induisent logiquement de la notion même de la neutralité. — A l'égard de tout conflit élevé entre neutre et belligérant, la question qu'on doit se poser est toujours celle-ci : Le neutre a-t-il le *devoir* ? — et non cette autre : Le belligérant a-t-il *intérêt* ? — Selon le point de vue adopté, la solution du conflit change du tout au tout.

1448¹. — On dit parfois, pour caractériser la neutralité et ce qui concerne les devoirs qu'elle entraîne, que la neutralité est la *continuation* de l'état de paix pour les Etats qui entendent rester étrangers aux hostilités. Cette formule n'est pas absolument exacte : ce qui est vrai seulement, c'est que l'Etat neutre demeure en paix avec les belligérants. Pareille formule, en effet, semblerait supposer que les neutres peuvent faire en temps de guerre ce qu'ils feraient en temps de paix. Or il n'en est point ainsi : la guerre modifie l'état de paix, même en ce qui concerne les neutres. Ainsi, la liberté d'action qui appartient en temps de paix à un Etat en ce qui concerne l'exercice de ses droits sur son territoire est restreinte quand une guerre éclate entre des puissances étrangères. En temps de paix, un Etat, s'il a le droit de fermer absolument son territoire aux agents de la force publique étrangère, est libre de laisser traverser celui-ci par les troupes d'un autre Etat : c'est ainsi qu'en 1855-1856, lors de l'insurrection de l'Inde, la France offrit à l'Angleterre de laisser les troupes anglaises traverser le territoire français. Mais, au cas d'une guerre, il ne saurait avoir une pareille liberté : en permettant aux troupes d'un belligérant le passage sur son territoire, le neutre prêterait une assistance hostile. On doit donc admettre que l'état de guerre fait naître certains devoirs à la charge des neutres. — Ces devoirs se résument en deux idées essentielles : non participation aux hostilités et impartialité. Ces deux idées se complètent l'une l'autre ; chacune d'elles ne saurait suffire à elle seule.

SECTION I. — Devoirs des Etats neutres (1)

1449. — Les devoirs des Etats neutres sont au nombre de trois principaux, desquels, par voie de conséquence, découlent et naissent tous les autres. — Ces trois devoirs sont : 1° s'opposer à tout acte d'hostilité tenté par l'un des belligérants contre l'autre sur le territoire neutre ; — 2° s'abstenir de tout acte de nature à gêner les opérations militaires de l'un des belligérants *en dehors* du territoire neutre ; — 3° garder la plus entière et la plus complète *impartialité* dans les relations avec les deux belligérants et s'abstenir de tout acte ayant le caractère d'un *secours auxiliaire* accordé à l'un contre l'autre (2).

« La puissance neutre qui viole un de ces devoirs s'expose, non seulement à des représailles, mais aussi à une déclaration de guerre immédiate de la part du belligérant lésé » (Heffter, *op. cit.*, § 146).

1450. — A. — PREMIER DEVOIR DES ETATS NEUTRES. — Le neutre doit s'opposer de toutes ses forces aux actes que sur son territoire l'un des belligérants tenterait de commettre sur les personnes ou sur les biens de l'autre belligérant : il est tenu de faire obstacle, dans les limites de sa juridiction, à tout acte qui serait la préparation, l'accomplissement ou la continuation d'une opération de guerre de la part des Etats en conflit.

« Le territoire des puissances neutres est inviolable », déclare l'article 1^{er} de la convention du 18 octobre 1907, sur la neutralité terrestre. « Les belligérants sont tenus, dit de son côté l'article 1^{er} de la XIII^e convention de 1907 sur la neutralité maritime, de respecter les droits souverains des puissances neutres et de s'abstenir, dans le territoire ou les eaux neutres, de tous actes qui constitueraient de la part des puissances qui les toléreraient un manquement à leur neutralité ».

1450'. — Les actes d'hostilité auxquels le neutre doit s'opposer sur son territoire terrestre ou dans ses eaux comprennent tous les faits de guerre, c'est-à-dire non seulement le combat entre les forces militaires de l'ennemi, mais encore la capture ou simplement la visite de navires de commerce, soit ennemis, soit neutres. Après avoir déclaré dans son article 1^{er} que les belligérants sont tenus de respecter les droits souverains des puissances neutres et de s'abstenir, dans le territoire ou dans les eaux neutres, de tous actes qui constitueraient de la part des puissances qui les toléreraient un manquement à leur neutralité, la XIII^e convention de la Haye du 18 octobre 1907 sur la neutralité maritime ajoute dans son article 2 : « Tous actes d'hostilité, y compris la capture et l'exercice du droit de visite, commis par

(1) V. les ouvrages mentionnés au chapitre I, p. 656.

(2) Heffter, *op. et loc. cit.*

des vaisseaux de guerre belligérants dans les eaux territoriales d'une puissance neutre, constituent une violation de la neutralité et sont strictement interdits ». Aux termes de l'article 3 de la même convention, « quand un navire a été capturé dans les eaux territoriales d'une puissance neutre, cette puissance doit, si la prise est encore dans sa juridiction, user des moyens dont elle dispose pour que la prise soit relâchée avec ses officiers et son équipage, et pour que l'équipage mis à bord par le capteur soit interné ; si la prise est hors de la juridiction de la puissance neutre, le gouvernement capteur, sur la demande de celle-ci, doit relâcher la prise avec ses officiers et son équipage ». L'Etat neutre ne doit pas tolérer que les belligérants manquent à leur devoir de respecter son territoire maritime (1).

1451. — L'opinion de Bynkershoek, qui autorise la poursuite des ennemis sur le territoire neutre dans la chaleur de l'action, *dum fervet opus*, est inadmissible (*Quæst. juris publ.*, I, cap. 8). — Elle a été repoussée par tous les auteurs, par d'Abreu, Vattel, Lampredi, Martens, Kluber, Geffcken, Travers-Twiss et par tous les publicistes anglais et américains (2). — Ainsi, il n'est pas permis de poursuivre un bâtiment jusque dans les eaux littorales d'un neutre ; toute capture effectuée dans les eaux neutres est nulle et illégitime, alors même que l'Etat neutre n'aurait pas de moyens d'action suffisants pour faire respecter son autorité sur ces eaux.

1451'. — L'Etat neutre ne doit pas non plus permettre que ses ports, ses rades ou ses eaux littorales servent de lieu de stationnement aux bâtiments des puissances belligérantes, ni que ces bâtiments y embarquent de l'artillerie ou des munitions de guerre. — Est également illicite le procédé consistant pour les croiseurs des belligérants à s'embusquer, dans les eaux neutres, derrière quelque île ou quelque promontoire, pour guetter le passage des navires de commerce de l'ennemi. Le neutre a le droit de s'opposer à ce procédé par les moyens à sa disposition. — L'article 5 de la convention de 1907 déclare en effet qu'« il est interdit aux belligérants de faire des ports et des eaux neutres la base d'opérations navales contre leurs adversaires ».

1451². — Les règles qui précèdent sont incontestables. Mais elles n'ont pas toujours été respectées.

L'Angleterre captura, en 1793, dans le port de Gênes, une frégate française qu'elle refusa de restituer. — La Grande-Bretagne donna en 1805 satisfaction aux Etats-Unis, dont elle avait violé les eaux neutres en capturant l'*Anna*. — En 1814, un brick américain, le *Général Armstrong*, fut, de la part des Anglais, l'objet d'une destruction complète dans les eaux neutres du Portugal, aux Açores, dans le

(1) V. Akiyama, *Prise de navires ennemis dans la mer neutre*, Revue de droit international japonaise, 1904, n° 3, et 1905, nos 5 et 6. — Reyd, *The case of general Armstrong* 1875.

(2) Travers-Twiss, *Le droit des gens*, t. II, ch. XI, n° 217.

port de Fayal (1). — L'Angleterre, en 1870, ne permit pas à la France de donner sur sa côte un point d'appui au câble télégraphique qu'elle se proposait d'établir pour correspondre avec sa flotte dans la mer du Nord. — En 1904, des bâtiments de guerre japonais détruisirent devant Chemulpo, dans les eaux territoriales de la Corée, les navires russes *Variag* et *Koreietz*; on doit toutefois remarquer que la Corée, quoique ayant proclamé sa neutralité, était dans une situation un peu spéciale, la guerre entre la Russie et le Japon ayant eu la Corée pour cause et pour objet. — De même, les Japonais s'emparèrent dans le port chinois de Tché-Fou, où il avait cherché asile et où il se trouvait désarmé, du torpilleur russe *Rechtelny* (2).

En 1914, l'Allemagne, au mépris des traités, envahit la Belgique et le Luxembourg, Etats neutres, pour mieux combattre la France : la Belgique résista par les armes à la violence allemande. Le Luxembourg, trop faible, se contenta d'une protestation verbale (V. nos 364 et 365). — Le 14 mars 1915, une escadrille anglaise coula dans les eaux juridictionnelles du Chili le croiseur allemand *Dresden*, qui était en train de violer lui-même la neutralité chilienne. Le gouvernement chilien a adressé aux gouvernements de Londres et de Berlin une vive protestation pour violation de la neutralité chilienne (3). — Au cours de la grande guerre de 1914-1919, des agents diplomatiques de l'Allemagne, von Papen et Boy-Ed, se livrèrent, sur le territoire des Etats-Unis, alors puissance neutre, à de nombreux actes tendant à susciter des grèves, des explosions et des incendies dans les usines de munitions américaines qui travaillaient pour les Alliés, afin d'empêcher ceux-ci d'en recevoir les fournitures. Les Etats-Unis exigèrent et obtinrent le rappel des deux attachés militaire et naval de l'ambassade d'Allemagne (4). — Le 16 juillet 1917, des forces navales anglaises attaquèrent et saisirent des navires marchands allemands (*Renate Leonhardt*, *Larinia*, etc.) dans les eaux que le gouvernement néerlandais a prétendu faire partie de sa mer territoriale : un long débat suivit entre la Hollande et la Grande-Bretagne sur la manière dont l'incident devait être réglé (5). — Au mois d'avril 1918, l'Autriche-Hongrie, alliée de l'Allemagne, envoya dans le grand-duché de Luxembourg un détachement d'officiers et de soldats austro-hongrois, avec des prisonniers italiens, pour travailler à la

(1) V. encore dans Calvo, les affaires des navires *Nossa Senhora do Carmelo*, *Caroline*, *Chesapeake*, *Florida*, etc., *op. cit.*, §§ 2357, 2657, 2659, 2663 et 2665. — V. aussi Hall, *op. cit.*, 7^e édit., § 220, p. 643.

(2) V. Gaborit, *op. cit.*, pp. 47 et 85. — D'une manière générale, pour les événements relatifs à la guerre russo-japonaise, V. les études de MM. Ariga, Hershey, Lawience, Rey, Smith et Sibley, Takahashi.

(3) V. Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, 1915, pp. 227 et 245.

(4) V. Alphaud, *Les Etats-Unis contre l'Allemagne*, 1917, pp. 29 et s.

(5) V. Livre orange néerlandais, décembre 1916-avril 1918, pp. 51-60.

construction d'une ligne de chemin de fer d'Oetrange à Berchem (1).

Lors de la guerre mondiale de 1914-1919, les côtes de la Scandinavie, de l'Espagne et de la Grèce, sous le régime constantinien, servirent fréquemment de repaire aux sous-marins allemands et austro-hongrois. La Suède, la Norvège et l'Espagne finirent, les 19 juillet et 13 octobre 1916 et le 29 juin 1917, par prendre des dispositions interdisant l'entrée dans leurs eaux des sous-marins belligérants (n° 1463²¹).

— Eu égard à la prescription qui impose à un gouvernement neutre le devoir d'empêcher que ses eaux territoriales ne soient utilisées par une partie belligérante comme bases d'opérations navales pour ses navires de guerre ou pour ses navires porte-mines, le gouvernement hollandais a, pendant la même guerre, établi un contrôle rigoureux sur les navires de commerce et les bateaux de pêche des belligérants dans ses eaux : à cette fin, des navires du service de recherche furent chargés de patrouiller, ainsi que d'arrêter et de soumettre à un examen sérieux les bâtiments rencontrés : en cas de doute ils devaient les conduire dans le port néerlandais le plus proche pour y subir un examen plus sérieux qu'il n'était possible de faire en pleine mer. C'est ainsi que le 20 décembre 1915 le bateau de pêche allemand *Senator Ostwald* fut amené dans le port d'Ymuiden : le gouvernement allemand protesta contre cette mesure (2). — Afin de faire obstacle à ce que son territoire serve pour observer de part et d'autre les mouvements des forces belligérantes (navires de guerre, dirigeables, avions, etc.) et répandre les indications concernant ces mouvements, le gouvernement hollandais décida de ne laisser transmettre aux agences diplomatiques des nouvelles qu'après un délai de six heures (3). — Considérant que l'installation d'une station de télégraphie sans fil dans la commune belge de Baarle-Duc, enclave du territoire néerlandais, faisait de cette enclave une base d'opérations des forces belligérantes belges, le cabinet de la Haye refusa de permettre le passage par le territoire hollandais des produits (pétrole) nécessaires au fonctionnement de cette station et soumit à une surveillance spéciale les personnes s'y rendant ou la quittant (4).

1451³. — Un Etat neutre doit encore s'opposer sur son territoire aux actes qui ont pour objet de valider ou de sanctionner des faits de guerre. En conséquence, il ne saurait permettre aux belligérants d'y instituer des tribunaux de prises. « Aucun tribunal des prises, dit l'article 4 de la XIII^e convention de la Haye, ne peut être constitué par un belligérant sur un territoire neutre ou sur un navire dans des eaux neutres ». Il en était parfois autrement au XVIII^e siècle. En 1779, un règlement fut rendu par le roi de France concernant les

(1) V. Livre gris luxembourgeois, 1919, pp. 1 et s., 12 et s.

(2) Livre orange, septembre 1916, p. 167.

(3) Livre orange, septembre 1916, p. 163.

(4) Livre orange, septembre 1916, p. 163.

prises qui seront conduites dans les ports étrangers et les formalités que doivent remplir les consuls de Sa Majesté qui y sont établis. — En 1793, les Etats-Unis supprimèrent les tribunaux de prises que la France avait établis sur leur territoire lors de la guerre contre l'Angleterre. — En 1799, le navire anglais *Flad Oyen* capturé par un bâtiment français fut déferé au jugement, non pas d'un tribunal des prises, mais du consul de France à Bergen, en Norvège, pays neutre ; ce navire ayant été repris, la Cour des prises britannique déclara qu'un jugement rendu par un tribunal irrégulièrement constitué et situé en pays neutre ne pouvait prononcer une condamnation valable (1). — Un motif particulier explique encore la stipulation de la XIII^e convention de la Haye : un Etat ne peut tolérer, dans les limites de sa propre juridiction, l'exercice par un autre des fonctions judiciaires. — A la règle formulée par l'article 4, la conférence de la Haye de 1907 a toutefois, semble-t-il, apporté elle-même une exception : l'article 21 de la XII^e convention a prévu la création d'une Cour internationale des prises qui doit avoir en principe son siège à la Haye (n^o 1440'). En réalité cette exception n'est une dérogation qu'en apparence, car il s'agit ici d'une institution qui ne dépend pas, quant à l'exercice de ses pouvoirs juridictionnels, d'un Etat déterminé, et qui a reçu l'assentiment de presque toutes les nations pour s'organiser et fonctionner sur le territoire de l'une d'entre elles.

1452. — Ainsi, en droit, le territoire neutre ne doit servir, ni de champ d'action, ni de base, ni de point de départ à des actes d'hostilité : toute action, qui les continue ou qui les prépare directement, est illicite. Le neutre qui, volontairement, ne met pas obstacle à cette action manque aux devoirs de la neutralité (2). — Mais il se peut que le neutre soit trop faible pour sauvegarder sa neutralité, pour résister au belligérant : dans ce cas, il sera naturellement astreint à supporter les mesures prises par l'autre belligérant, et la lutte, *en fait*, se continuera sur le territoire neutre.

Quelle est la situation de l'Etat neutre qui, conformément à ses devoirs, s'est opposé par les armes à la violation de sa neutralité ? En doit-il résulter dans les rapports de l'Etat neutre et de la puissance qui a violé la neutralité un état de guerre semblable à celui d'une guerre ordinaire ? Que seront exactement les rapports entre la puissance dont la neutralité a été violée et les Etats demeurés étrangers au conflit ; ceux-ci doivent-ils considérer cette puissance comme belligérante ou comme ayant conservé les avantages de la neutralité ? Comment les puissances étrangères au conflit devront-elles se comporter vis-à-vis de l'Etat coupable de la violation de neutralité : l'Etat coupable jouira-t-il dans ses rapports avec les puissances étran-

(1) V. Cobbett, *op. cit.*, t. II, p. 205.

(2) Grotius, *De jure belli ac pacis*, lib. III, cap. IV, § 3. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, n^o 217.

gères des droits reconnus aux belligérants ordinaires ? Si on pense que la situation créée par la violation de la neutralité revêt des caractères spéciaux, ces caractères ne doivent-ils pas disparaître à la suite d'une déclaration de guerre que la puissance coupable adressera à l'Etat dont elle a violé la neutralité ? Il y a là des questions délicates, qui se sont posées à la suite de la méconnaissance par l'Allemagne en 1914 de la neutralité de la Belgique. Elles ont été diversement résolues par les auteurs (1). — L'article 10 de la convention de la Haye de 1907 sur la neutralité terrestre et l'article 26 de celle relative à la neutralité maritime déclarent qu'on ne peut considérer comme un acte hostile le fait par une puissance neutre de repousser, même par la force, les atteintes à sa neutralité (n° 1485).

1453. — B. — DEUXIÈME DEVOIR DES ETATS NEUTRES. — Le deuxième devoir des Etats neutres consiste à s'abstenir de tout acte de nature à gêner les opérations militaires de l'un des belligérants en dehors du territoire neutre. Ce devoir est d'exécution facile : sa violation constitue une ingérence directe, immédiate et évidente dans les hostilités. — L'abstention de tout acte de nature à gêner les opérations militaires des belligérants, en dehors du territoire neutre, comme un blocus, peut être une obligation désagréable, ou réellement dommageable par la suspension, l'interruption d'un commerce lucratif ; mais c'est un devoir aisé à remplir et dont ni la portée, ni la mise à exécution ne nécessitent d'amples explications.

1454. — C. — TROISIÈME DEVOIR DES ETATS NEUTRES. — Il en est autrement du troisième devoir principal des neutres : garder une impartialité complète et absolue dans les relations avec les deux belligérants ; ne pas prendre part, ni directement, ni indirectement, aux hostilités, et pour ce s'abstenir absolument de fournir à l'un des belligérants aucun secours de nature à augmenter ses forces, de donner, soit à l'attaque, soit à la défense, aucune chance de succès. — L'Institut de droit international, dans une déclaration votée à la Haye en 1875, a adopté cette formule qui paraît trop restreinte et insuffisamment compréhensible : « L'Etat qui veut rester en paix et amitié avec les belligérants et jouir des droits de la neutralité, a le devoir de s'abstenir de toute participation à la guerre sous forme de subsides militaires en faveur de l'un ou des deux belligérants et de veiller à ce que son territoire ne soit pas employé comme lieu de réunion ou de point de départ pour des opérations hostiles contre l'un des belligérants ou contre tous les deux » (Annuaire de 1877, p. 439). — L'étendue du devoir qui, à cet égard, s'impose aux neutres

(1) Parmi ceux qui contestent l'existence d'un état de guerre régulier, V. surtout de Visscher, *De la belligérance dans ses rapports avec la violation de la neutralité*, Société Grotius, t. II, pp. 93 et s. V. aussi Maeterlinck, *La liberté de l'Escaut*, J. I. P., t. XLVI, p. 711. — Dans le sens contraire, V. Harvey, *North American Review*, mai 1915 ; Schoenborn, dans *Deutschland und der Weltkrieg* ; A. J., 1915, p. 959.

la fixation de ses cas d'application et de ses limites ont donné naissance à de graves difficultés, tant au sein de la doctrine que dans la pratique internationale. Examinons-les succinctement.

1455. — a) Le neutre doit garder une impartialité complète, stricte et absolue. — Elle n'aurait point ce caractère, alors même que le neutre accorderait les mêmes faveurs à tous les belligérants. En effet, une faveur facultative, accordée aux deux parties adverses, ne peut jamais produire des effets identiques pour chacune d'elles, comme au cas, par exemple, où l'Etat neutre voudrait accorder aux deux belligérants la faculté de recruter des soldats sur son territoire.

Vattel écrivait : « Je dis ne pas donner de secours, et non pas en donner également ; car il serait absurde qu'un Etat secourût en même temps deux ennemis ; puis il lui serait impossible de le faire avec égalité ; les mêmes choses, le même nombre de troupes, la même quantité d'armes, de munitions, etc. étant fournies en des circonstances différentes, ne forment plus des secours équivalents... Un Etat neutre ne doit donner du secours ni à l'un, ni à l'autre des deux parties, quand il n'y est point obligé » (1).

1456. — C'est à tort, on l'a vu (n° 1444'), que quelques diplomates ont imaginé une neutralité qui serait *bienveillante* pour l'un des belligérants. La *neutralité bienveillante* n'est plus une véritable neutralité ; car, à mesure qu'elle penchera en faveur d'une partie, elle portera préjudice aux intérêts de la partie adverse.

1457. — b) Un Etat neutre ne peut céder à l'un des belligérants ni place fortifiée, ni ports de guerre. Il lui est également défendu de fournir aux belligérants, directement ou indirectement, armes, munitions de guerre, vivres, subsides en argent, en un mot n'importe quelles choses susceptibles de servir à la guerre, d'augmenter les forces et les ressources du belligérant. — C'est d'évidence (2). — Quelques Etats ont, en fait, méconnu ce devoir d'abstention. L'attitude des Etats-Unis, pendant la guerre de 1870-1871, a fait naître une assez vive discussion : le gouvernement américain vendit à la France une certaine quantité de fusils et de matériel de guerre (3). — En 1916, pendant la grande guerre, le roi de Grèce, Constantin I^{er}, non seulement donna toute liberté aux Allemands et aux Bulgares d'envahir la Macédoine, mais livra le fort de Roupel et les forts de Cavalla aux troupes allemandes et bulgares. — L'année précédente,

(1) Vattel, *op. cit.*, liv. III, ch. VII, §§ 103 et 104. — G.-F. de Martens, *Précis*, liv. III, ch. VII, §§ 306 et 307. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, n° 211 et 216.

(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 757, 768. — Bynkershoek, *Quæstiones*, lib. I, cap. IX. — Curtis, *The law of hostile military expeditions as applied by the United States*, A. J., 1914, pp. 1 et 224.

(3) V. les articles de Lieber et Kusserow, R. D. I., t. IV, p. 462 et t. VI, p. 76. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 147, note 5. — Hall, *op. cit.*, 7^e édit., § 217, p. 637. — Moore, *op. cit.*, t. VII, § 1309, p. 973. — Perels, *op. cit.*, édit. Arendt, 1884, p. 270, note 1. — Snow, *Cases on international law*, p. 461.

la Grèce avait tacitement autorisé le débarquement et le séjour à Salonique de troupes franco-anglaises pour protéger la Serbie, qu'elle aurait dû défendre elle-même aux termes de son traité d'alliance avec ce pays du 1^{er} juin 1913 : c'était en remplacement des 150,000 hommes que ce traité obligeait la Serbie à fournir et qui lui faisaient défaut que l'Entente envoyait des troupes (1).

Dans l'ancien droit, Vattel (*op. cit.*, t. III, § 122) a soutenu qu'« en cas d'extrême nécessité » un belligérant peut être autorisé « à se saisir pour un temps d'une place neutre, à y mettre garnison pour se couvrir contre l'ennemi ou pour le prévenir dans les desseins qu'il a sur cette même place, quand le maître n'est pas en état de la garder ». — Opinion aussi dangereuse qu'arbitraire, dit Kleen (*op. cit.*, t. I, § 116). — Quelques auteurs modernes déclarent cependant que le cas de nécessité dans l'intérêt de sa propre conservation peut être considéré comme une excuse (2).

1458. — c) L'Etat neutre ne doit pas permettre aux belligérants d'enrôler des troupes sur son territoire. — Jadis, on a vu des rois, des princes, louer leurs troupes, non en exécution de traités d'alliance antérieurs à la guerre, mais par esprit de lucre. La Grande-Bretagne avait, au XVIII^e siècle, avec divers Etats allemands et plus spécialement avec la Hesse-Cassel, des conventions, aux termes desquelles elle prenait à sa solde des mercenaires allemands, qu'elle employait dans ses guerres étrangères conjointement avec ses troupes nationales.

La Suisse avait autrefois des conventions militaires avec plusieurs Etats par lesquelles elle s'obligeait à leur fournir des contingents.

De nos jours, c'est une règle certaine que l'Etat neutre ne doit jamais souffrir d'enrôlements sur son territoire, ni autoriser ses sujets à s'enrôler. — En 1793, les Etats-Unis d'Amérique défendirent la levée de troupes sur leur territoire au profit des belligérants (3). — Les *Foreign Enlistment Acts* anglais de 1819 et 1870 (4) interdirent à tout sujet anglais l'entrée dans l'armée ou dans la marine d'un Etat belligérant et le recrutement de volontaires. — En 1870, un ukase du tsar défendit aux sujets russes d'entrer comme volontaires au service d'un des belligérants (Bluntschli, *op. cit.*, art. 758, 759, 760 et 762). Au contraire, en 1876, la Russie accepta les démissions nombreuses données par ses officiers pour aller combattre contre les Turcs dans l'armée serbe, que commandait même un général russe. — Certains Etats, par exemple la France, ne permettent pas à leurs sujets de s'engager dans une armée étrangère sans l'autorisation de leur gouvernement : en leur accordant cette autorisation, ces Etats

(1) V. Maccas, *La Grèce et l'Entente*, R. D. I. P., t. XXV, pp. 50-53.

(2) V. Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 326.

(3) V. Cobbett, *op. cit.*, t. II, p. 306.

(4) V. le texte du *Foreign Enlistment Act* du 9 août 1870, dans l'Annuaire étranger de la Société de législation comparée, t. I, p. 47, et D. R. I. P., t. V, Documents, p. 19, et t. XI, Documents, p. 4. — V. *infra*, n° 1549, note.

facilitent l'incorporation de leurs nationaux dans l'armée d'un belligérant ; on peut soutenir qu'il y a là quelque chose de contraire à la neutralité. — En 1869, lors de l'insurrection de la Crète, le gouvernement hellénique donna prétexte aux griefs de la Turquie en permettant sur son sol national le recrutement de bandes armées ; les puissances, réunies à Paris, blâmèrent l'attitude de la Grèce (De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. X, p. 244). — La conduite des Etats-Unis ne fut pas non plus toujours correcte lors de l'insurrection de Cuba (1). — En 1914, le gouvernement hollandais refusa aux Néerlandais établis dans des pays belligérants l'autorisation qu'ils lui avaient demandée d'entrer au service militaire du pays de leur résidence ; il s'efforça aussi d'empêcher sur son territoire le recrutement pour les pays belligérants d'ouvriers néerlandais devant être employés à des travaux ayant un but militaire (2). — Au début de la grande guerre de 1914-1919, alors que la Chine était encore neutre, les sujets français et anglais résidant en Chine, que les dangers de la navigation empêchaient de rentrer chez eux pour y faire leur service militaire, décidèrent de former dans leurs concessions, notamment à Tientsin, des corps de combattants en vue d'attaquer les Allemands à Tsingtao. La Chine, invoquant l'article 4 du règlement de la Haye de 1907 et l'article 11 de ses règles de neutralité du 6 août 1914, éleva des protestations (3). Mais on doit observer que les enrôlements étaient faits dans les concessions anglaises et françaises, donc en un lieu qui, à raison de l'exterritorialité des concessions étrangères en Chine, pouvait être réputé en territoire anglais et français.

Pendant toute la durée de la guerre de 1914-1919, des difficultés s'élevèrent entre les autorités du Luxembourg et le gouvernement allemand au sujet de l'enrôlement dans l'armée allemande de Luxembourgeois ou de personnes sans nationalité résidant dans le grand-duché ou en Allemagne. Les Allemands procédèrent, malgré les protestations du gouvernement luxembourgeois, à l'enrôlement forcé, sur le territoire du Luxembourg, de descendants de parents étrangers ayant acquis la nationalité luxembourgeoise en vertu des dispositions du code civil ou d'Allemands ayant pris domicile dans le grand-duché et ayant perdu leur nationalité d'origine. Ils prétendirent, d'autre part, afin de faire entrer dans leur armée les Luxembourgeois ayant pris depuis quelque temps résidence en Allemagne, apprécier seuls, à l'exclusion des pouvoirs publics luxembourgeois, la question de savoir si, par leur établissement en pays étranger, ces personnes

(1) V. encore sur ce qui s'est passé pendant la guerre gréco-turque de 1897, R. D. I. P., t. IV, p. 720 ; — la guerre hispano-américaine de 1898, R. D. I. P., t. V, p. 783 ; Desjardins, *L'insurrection cubaine et le droit des gens* ; — la guerre Sud-africaine, R. D. I. P., t. VII, p. 788.

(2) Livre orange néerlandais, septembre 1916, pp. 181 et 182.

(3) V. Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne*, 1920, chap. II, § 6, p. 40.

avaient perdu leur nationalité d'origine, question qui dépendait de l'interprétation à donner à l'article 17 n° 3 du code civil luxembourgeois relatif à la perte de la qualité de Luxembourgeois par un établissement fait en pays étranger : finalement, le gouvernement du Luxembourg se vit obligé de recourir à une loi de circonstance, la loi du 15 mars 1918, qui modifia l'article 17 (1).

A cet égard, remarque Oppenheim, il n'y a pas à distinguer suivant qu'il s'agit d'enrôlements accidentels ou d'enrôlements organisés dans une large mesure (2).

L'Etat neutre doit aussi interdire à ses sujets de prendre part à la course maritime, à laquelle n'ont pas encore renoncé toutes les puissances (n°s 1273^d et 1289ⁱ) (3).

« Des corps de combattants, dit l'article 4 de la convention de la Haye du 18 octobre 1907, sur la neutralité sur terre, ne peuvent être formés, ni des bureaux d'enrôlements ouverts, sur le territoire d'une puissance neutre au profit des belligérants » ; « une puissance neutre, ajoute l'article 5, ne doit pas tolérer ces actes sur son territoire ».

L'article 4 n'oblige la puissance à interdire les bureaux d'enrôlement que *sur son territoire*. Elle n'est donc pas tenue de réprimer l'ouverture d'un bureau d'enrôlement faite en dehors de son territoire *par un de ses sujets*, lorsque, dans ce cas, elle aurait compétence pour agir : elle verra alors ce qu'elle aura à faire.

1459. — Si l'Etat neutre ne peut, sans manquer aux devoirs de neutralité, laisser procéder sur son territoire à des enrôlements au profit de l'un des belligérants, est-il aussi dans l'obligation de s'opposer au départ des sujets des belligérants, rappelés dans leur patrie, en vertu de leurs lois militaires, par leurs gouvernements ? Nous ne le pensons pas. Le rappel des nationaux résidant à l'étranger dans certaines circonstances solennelles, comme le cas de guerre, est un droit du pays d'origine (4). Il ne s'agit pas d'un recrutement par lequel le neutre viendrait accroître les forces de l'ennemi, en y ajoutant des éléments étrangers. Aussi l'article 2 de l'Act du 20 avril 1818 des Etats-Unis, qui interdit les enrôlements sur le territoire de l'Union, fait-il exception pour les sujets des puissances étrangères.

Les gouvernements neutres ne peuvent non plus empêcher des sujets belligérants de passer sur leur territoire pour rejoindre leur pays.

(1) Livre gris luxembourgeois, pp. 104 et s., 117 et s.

(2) V. Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 330, p. 398, note 2.

(3) V. R. D. I. P., t. IX, p. 142 à propos d'un projet mis en avant lors de la guerre Sud-africaine.

(4) V. dans Zeballos, *La nationalité*, 1916, t. III, pp. 393 et s., et notes, et p. 769, des détails sur la manière dont les belligérants, lors de la guerre mondiale de 1914, rappellèrent leurs nationaux établis dans la République Argentine. — V. *ibid.*, pp. 396 et note, et 769, décret de l'Uruguay de mai 1915 et note du chef de la police de Buenos-Aires du 31 mai 1915 sur les abus du recrutement. — V. *ibid.* les propositions de M. Zeballos sur la question.

Mais on doit admettre que les navires neutres, sciemment affrétés pour ramener dans leur pays les hommes appelés sous les drapeaux, compromettent la neutralité de leur pavillon et s'exposent à être capturés par les croiseurs des belligérants (V. *infra*, *Contrebande de guerre*) (1).

1459¹. — D'après l'article 6 de la convention de 1907 sur la neutralité sur terre, « la responsabilité d'une puissance neutre n'est pas engagée par le fait que des individus passent isolément la frontière pour se mettre au service de l'un des belligérants ». — C'est dire qu'un gouvernement neutre, s'il doit empêcher les enrôlements en masse et la formation de corps combattants, ne peut être rendu responsable des engagements individuels. Ces engagements lui échapperont souvent, par la force même des choses. Encore moins pourra-t-il agir à l'égard de ses ressortissants qui habitent, non pas son propre territoire, mais le territoire d'un pays étranger, belligérant ou non. Si, en vertu de sa souveraineté, un Etat neutre peut empêcher ses ressortissants de prendre du service dans la force armée d'un belligérant, il n'y est pas obligé. Certains pays, dans leurs actes de neutralité ou dans leur législation interne, défendent à leurs ressortissants de s'enrôler dans le service militaire d'un Etat étranger (V. Foreign Enlistment Act britannique ; loi de neutralité des Etats-Unis ; art. 17, § 4 du code civil français, etc.). A la conférence de la Haye de 1907, l'Allemagne demanda que les puissances neutres fussent obligées d'empêcher leurs ressortissants de s'engager dans l'armée d'un belligérant ; mais sa proposition ne fut pas adoptée (2). — La disposition de l'article 6 de la convention du 18 octobre 1907 s'applique à la fois aux ressortissants de l'Etat neutre et aux ressortissants des Etats qui rentrent dans leur patrie pour y accomplir leur devoir militaire (3).

En 1870, lois de la guerre franco-prussienne, la Suisse ne s'opposa pas à ce que des Français et des Allemands passassent par Genève, ou par Bâle, pour gagner leur pays, mais elle mit comme condition à leur passage qu'ils seraient sans armes et sans uniforme. Par contre, lorsqu'il s'organisa un bureau d'enrôlement à Bâle pour expédier dans le Sud de la France, à travers la Suisse, des troupes assez nombreuses d'Alsaciens qui voulaient entrer dans l'armée française comme volontaires, le Conseil fédéral empêcha les convois, bien que ces hommes n'eussent ni armes ni uniforme, parce qu'alors il s'agissait réellement d'un transport de troupes et non plus seulement d'un transport régulier de personnes et de voyageurs ; il empêcha de même la formation à Genève, au profit de la France, d'un « corps des francs-

(1) Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2622.

(2) V. Actes et documents de la deuxième conférence de la Haye, t. III, pp. 199 et s.

(3) Rapport du colonel Borel à la conférence, Actes et documents, t. III, p. 55.

tireurs du Mont-Blanc » (1). — Dans cette même guerre, 1,200 Français purent s'embarquer à New-York sur deux navires français, le *Lafayette* et la *Ville de Paris*, pour rejoindre l'armée de leur pays : ils ne formaient point un corps de troupes organisées ; le fait qu'à bord des mêmes navires se trouvaient 96,000 fusils et 11,000,000 de cartouches était à cet égard sans importance, car cet envoi d'armes était indépendant du transport des Français et n'était pas autre chose qu'une simple expédition commerciale (2). — Lors de la guerre de 1914, le transbordement de réservistes de tous les belligérants qui l'ont réclamé fut autorisé par les Etats-Unis à condition qu'ils voyagent individuellement, sans porter un uniforme, sans être en corps armés. De nombreux Allemands, officiers ou réservistes, résidant aux Etats-Unis, se procuraient par fraude, en se faisant passer pour citoyens de la République, des passeports américains, afin de retourner en Allemagne sans être inquiétés par leurs ennemis durant le voyage : à cet effet un plan systématique avait été organisé avec le concours de fonctionnaires de l'ambassade allemande à Washington, notamment de l'attaché naval et de l'attaché militaire ; le gouvernement des Etats-Unis fit arrêter les personnes qu'il soupçonnait d'avoir obtenu de tels passeports, exigea le renvoi des attachés et agents allemands compromis et édicta de nouvelles règles pour la délivrance des passeports, prescrivant notamment l'apposition d'une photographie du porteur du document, sous le sceau du Département d'Etat (3).

1460. — *d*) L'Etat neutre peut-il autoriser, sur son propre territoire, le passage des armées d'un belligérant ? — Quelques anciens auteurs ont prétendu que l'Etat neutre ne pouvait refuser ce passage, si le belligérant en avait besoin ou le désirait simplement. Ainsi pensaient Grotius, Vattel, G.-F. de Martens. — Travers-Twiss admet que le passage des troupes d'un belligérant ne compromet pas la neutralité, si le neutre est prêt à l'accorder à l'adversaire (*op. cit.*, t. II, § 218). — Cette manière de voir est repoussée par la majorité des publicistes modernes, par Bluntschli, Heffter, Hautefeuille, Geffcken, etc.

La concession du passage constituerait de la part de l'Etat neutre une évidente violation des devoirs de neutralité, une véritable participation à la lutte, en favorisant, par ce passage, les mouvements des armées et les conceptions stratégiques du belligérant : l'adversaire serait en droit de traiter en ennemi ce prétendu neutre. — On va jusqu'à décider qu'il en serait ainsi, même s'il existait, en vertu d'engagements antérieurs, une servitude de passage. — Accorder simultanément le passage aux deux adversaires serait ouvrir le territoire neutre aux hostilités et presqu'en tous cas, sous une fausse appa-

(1) V. Bluntschli, *op. cit.*, art. 770. — G. Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. III, p. 359.

(2) Hall, *op. cit.*, 7^e édit., § 222, p. 649.

(3) V. Brown Scott, *A survey of international relations between the United States and Germany*, pp. 116 et 120.

rence d'égalité, favoriser une partie contre l'autre : car la situation du territoire neutre se prêtera toujours plus facilement aux opérations de l'un que de l'autre belligérant (Heffter, *op. cit.*, § 147) (1).

Une des raisons qui dans l'ancien droit avait fait admettre le droit de passage par un territoire neutre est qu'à cette époque il y avait, notamment en Allemagne, un certain nombre d'Etats découpés de telle sorte que leurs tronçons épars ne pouvaient communiquer entre eux que par l'intermédiaire d'une autre puissance : c'est ainsi que la partie occidentale et la partie orientale de la Prusse étaient séparées jusqu' autour de Dantzic par le prolongement de la Pologne ; l'acte de la confédération germanique reconnut une servitude de passage au profit de la Prusse séparée en deux parties.

Même au XIX^e siècle, on peut citer plusieurs cas de passages de troupes au travers d'un pays neutre. — En 1805, une convention secrète passée par la Prusse avec la Russie accorda à celle-ci le droit de faire passer des troupes par la Silésie pendant la guerre avec la France. — Sur l'ordre de Napoléon, Bernadotte fit traverser aux troupes françaises le territoire prussien d'Anspach sans même demander l'autorisation de la Prusse. — En 1813, le gouvernement autrichien fit passer des troupes par la Suisse sans tenir compte des protestations de ce pays ; mais en 1815, après la fuite de Napoléon de l'île d'Elbe et son retour en France, la Suisse permit aux Alliés de traverser son territoire pour envahir la France. Dans la déclaration qu'ils firent à Paris le 20 novembre 1815, pour reconnaître la neutralité de la Suisse, l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, le Portugal, la Prusse et la Russie déclarèrent « qu'aucune induction défavorable aux droits de la Suisse, relativement à sa neutralité et à l'inviolabilité de son territoire, ne peut ni ne doit être tirée des événements qui ont amené le passage des troupes alliées sur une partie du sol helvétique : ce passage, librement consenti par les cantons dans la convention du 20 mai, a été le résultat nécessaire de l'adhésion franche de la Suisse aux principes manifestés par les puissances signataires du traité d'alliance du 25 mars ». — En 1859, la Saxe et la Bavière ont laissé passer des troupes autrichiennes sans que la France ait protesté. — Pendant la guerre de 1870, la Belgique et la Suisse s'opposèrent péremptoirement aux passages de troupes belligérantes (n^o 1459¹) (2). — En 1877, une convention fut signée par la Roumanie avec la Russie, en guerre avec la Turquie, pour régler le passage des troupes russes à travers son territoire. C'était contraire à la neutralité en même temps qu'aux devoirs de vassalité de la Roumanie vis-à-vis de la Turquie

(1) Bulmerincq, *Du passage de troupes ou de matériel de guerre des belligérants sur le territoire neutre en temps de guerre*, R. D. I., t. XXI, p. 117. — Dumas, *Du droit de passage en temps de guerre*, R. D. I. P., t. XVI, p. 289. — Duplessix, *Du droit de refuge et du droit de passage en temps de guerre*, R. D. I. P., t. XVI, p. 660.

(2) V. Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. I, p. 496.

à qui elle payait un tribut. — Pendant la guerre Sud-africaine, l'Angleterre fit passer un corps de troupes par le territoire portugais du Mozambique, en invoquant, pour justifier cette mesure, une convention anglo-portugaise du 11 juin 1891, art. 12, et des engagements secrets pris par le Portugal envers elle à l'occasion de cette convention (1). — En 1914, la Belgique a refusé de faire droit à la demande que l'Allemagne lui avait adressée le 2 août de faire passer ses troupes par son territoire pour attaquer la France ; l'Allemagne passa outre au refus de la Belgique, et celle-ci dut prendre les armes pour défendre sa neutralité. — L'Allemagne se servit également du territoire du grand-duché de Luxembourg pour les mouvements de ses armées. — Au début de la grande guerre de 1914, la rumeur se répandit que les troupes allemandes, lors de leur marche sur la Belgique, avaient passé par le territoire des Pays-Bas, à travers le Sud du Luxembourg, près de Vaals : cette rumeur fut, après enquête, reconnue inexacte. — Au mois de mars 1916, la Grèce, quoique ayant signé le 1^{er} juin 1913 un traité d'alliance avec la Serbie, refusa de laisser passer par son territoire les troupes de la Serbie en guerre avec l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Turquie et la Bulgarie ; mais, en avril 1916, un transport français, le *Jean Corbière*, ayant à bord des détachements serbes, traversa le canal de Corinthe, passant grâce à l'innocence de son apparence presque complètement inaperçu ; à la même époque, malgré que la Grèce fut l'alliée de la Serbie, en vertu du traité du 1^{er} juin 1913, le gouvernement grec ne permit pas aux troupes serbes qui se trouvaient à Corfou, où elles avaient été évacuées le 11 janvier 1916 avec des forces anglo-françaises, de traverser le territoire continental de la Grèce, de Patras à Salonique. Au contraire, au mois de mai 1916, le gouvernement du roi Constantin, après accord avec les puissances centrales, laissa les Allemands et les Bulgares non seulement pénétrer sur le territoire de la Grèce, mais s'emparer du fort de Roupel et occuper une partie de la Macédoine hellénique (2) (n^o 1457).

La question du passage de troupes belligérantes à travers un territoire neutre a, dans le dernier état du droit international, fait l'objet de dispositions conventionnelles expresses.

L'article 2 de la convention de la Haye du 18 octobre 1907, sur la neutralité sur terre, interdit aux belligérants de faire passer des troupes à travers le territoire d'une puissance neutre, et l'article 5 défend à une puissance neutre de tolérer cet acte sur son territoire.

L'article 16 du pacte de la Société des Nations inséré dans les traités de paix qui ont mis fin à la guerre mondiale de 1914-1919 a reconnu aux membres de la Société des Nations le droit de « prendre les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une

(1) V. Despagnet, R. D. I. P., t. VIII, p. 195.

(2) Livre blanc grec, 1917, pp. 64, 66, 68, 69 et 86.

action commune pour faire respecter les engagements de la Société ». Mais, en réalité, ici, il s'agit moins d'un passage à travers un territoire neutre que d'un passage à travers un territoire allié (Comp. n° 1446¹¹).

Ce ne sont pas seulement les troupes des belligérants dont le passage est défendu par les articles 2 et 5 de la V^e convention de la Haye sur le territoire neutre, ce sont encore leurs « convois, soit de munitions, soit d'approvisionnements ». L'Etat neutre doit empêcher les belligérants d'user de son territoire pour tous actes pouvant contribuer au succès de leurs armes. — En 1914, le gouvernement canadien demanda au gouvernement des Etats-Unis d'expédier des équipements à travers l'Alaska jusqu'à la mer, mais sa demande fut refusée. — Lors de la grande guerre de 1914-1919, à la fin de 1917 et dans les premiers mois de 1918, un grave différend s'éleva entre les Pays-Bas et la Grande-Bretagne au sujet du passage d'Allemagne en Belgique, par le territoire néerlandais, d'une certaine quantité de sable et de graviers. L'Angleterre soutenait que ces matériaux devaient servir à construire sur le front de guerre des abris bétonnés pour les troupes et des plates-formes pour les canons et qu'ainsi les Pays-Bas violaient leurs devoirs de neutralité en en tolérant le transport à travers leur territoire. La Hollande, confiante dans les allégations de l'Allemagne, prétendait au contraire que le sable et les graviers étaient destinés aux routes et aux chemins de fer de la Belgique occupée, dont la population civile faisait un large usage et dont l'entretien incombait à l'occupant en vertu de l'article 43 du règlement de la Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, qu'ils n'avaient dès lors aucune affectation militaire ; elle ajoutait au surplus qu'un Etat neutre n'est obligé d'empêcher le passage par son territoire que des objets ayant le caractère d'approvisionnements d'une armée et qu'on ne peut considérer comme tels les envois de tous les articles qu'un belligérant place sur les listes de contrebande en raison de leur utilité plus ou moins directe pour la conduite de la guerre (comp. art. 2, 5 et 7, V^e convention de la Haye du 18 octobre 1907). Le différend demeura sans solution ; mais, par mesure de représailles, la Grande-Bretagne déclara supprimer l'échange des télégrammes commerciaux avec les Pays-Bas tant que ceux-ci n'auraient pas prohibé les transports dont elle se plaignait (V. notamment notes anglaises des 14-15 janvier, 9 février et 7 mars 1918 ; notes hollandaises des 25-26 janvier et 20 mars 1918) (1). — Une autre difficulté se produisit encore au même moment entre les deux pays à propos des métaux dont la Hollande permettait le transit par son territoire pour passer de Belgique en

(1) V. sur la question : Lederle, *Die Rheinschiffahrt und der Krieg*, *Zeitschrift für Völkerrecht*, 1919, p. 205. — Medenbach, *De Zand en Grindwestie (La question des sables et graviers)*, 1918. — Wery, *De Rijn en Scheldeverbinding Tusschenwateren*, 1919, pp. 54 et s. — De Wisscher, *La question du transit par les Pays-Bas entre l'Allemagne et la Belgique occupée de matériaux susceptibles d'utilisation militaire*, R. D. I. P., 2^e série, t. 1, p. 142.

Allemagne : les Pays-Bas répondirent aux réclamations de la Grande-Bretagne que le seul transit interdit, lorsqu'il s'agit d'envois expédiés non pas vers les armées en campagne mais dans la direction opposée au théâtre de la guerre, est celui qui porte sur du matériel de guerre caractérisé et que les métaux en question n'avaient pas ce caractère : ils avaient d'ailleurs, pour se conformer à cette règle, défendu le transport vers l'Allemagne de cartouches vides destinées à y être remplies à nouveau (note hollandaise du 25 janvier 1918).

L'ordonnance chinoise sur la neutralité rendue le 6 août 1914, lors de la grande guerre, a déclaré, dans son article 12, que « les gardes attachées aux légations étrangères à Pékin et les troupes étrangères stationnées en Chine d'après le protocole du 7 septembre 1901 ne sont pas autorisées à s'immiscer dans la guerre » et, dans son article 2, que « des troupes d'un des pays belligérants ainsi que leurs munitions de guerre, ou leurs approvisionnements, ne sont pas admis à traverser le territoire ou les eaux territoriales de la Chine, sous peine d'être désarmées, internées et retenues ». L'application de ces dispositions donna lieu à des difficultés entre le gouvernement chinois et les puissances étrangères. Ces puissances étaient fort désireuses de faire rentrer en Europe leurs troupes de Chine avec leurs munitions afin de les employer sur le front européen ; mais, pour cela, il fallait les faire passer par le territoire neutre de la Chine. Comment faire ? La Chine a considéré qu'une distinction s'imposait : le transport des soldats et des munitions est interdit par les devoirs de la neutralité s'il a lieu directement de la Chine vers le champ de bataille, à travers son territoire, mais il peut être effectué régulièrement s'il est fait par un belligérant vers un territoire qui lui appartient ou lui a été en Chine cédé à bail, et qui n'est pas devenu théâtre de la guerre, d'où les soldats et les munitions seront ensuite expédiés en Europe : une fois parvenus sur un territoire dépendant du belligérant, que les règles sur la neutralité ne leur défendent pas d'atteindre, les forces et le matériel peuvent être en effet envoyés par le maître du territoire vers tel endroit qu'il veut. Il y a là comme une application de la théorie du voyage continu en matière de contrebande de guerre ou de blocus (V. *infra*, *Contrebande de guerre et Blocus*) (1).

1460¹. — Les principes sembleraient exiger que même le passage des convois de blessés et de malades belligérants ne soit pas autorisé sur le territoire neutre. — Permettre leur passage à travers ce territoire, n'est-ce pas, en libérant les voies de communication du belligérant, lui en faciliter l'emploi pour ses transports de troupes et de munitions ?

La Belgique observa, en 1870, une attitude des plus strictes. Sur les réclamations de la France, elle n'accorda pas à l'Allemagne le

(1) V. Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne*, 1920, chap. III, §§ 1 et 3, pp. 52, 58 et s.

passage des blessés, même isolés, sur son territoire, après la bataille de Sedan, parce que cette concession aurait facilité les opérations des armées allemandes, en rendant les chemins de fer entièrement disponibles pour le transport des troupes (Bluntschli, *op. cit.*, art. 769, 770, 778). La Suisse, au contraire, a autorisé pendant toute la durée de la guerre le transport des blessés des deux pays, non seulement isolément, mais même dans les convois spéciaux organisés par les sociétés de secours des deux belligérants. — En 1915, les Etats-Unis ne permirent pas à la Grande-Bretagne de faire passer à travers l'Etat du Maine, par la voie du Canadian Pacific Railway, les soldats canadiens blessés ou en congé, retournant d'Europe dans leur pays (notes respectives des 20 et 23 décembre 1915).

M. Despagnet (*op. cit.*, 4^e édit., n^o 691, p. 1210) est d'avis que le passage des malades et blessés d'un belligérant ne devrait être autorisé sur le territoire d'un neutre qu'avec le consentement de l'autre belligérant auquel il peut causer indirectement préjudice.

L'article 14 de la convention de la Haye du 18 octobre 1907 a toutefois déclaré qu'une puissance neutre « pourra » autoriser le passage sur son territoire des blessés et malades belligérants, à la condition que les convois ne transportent ni personnel ni matériel de guerre ; en pareil cas, la puissance neutre est tenue de prendre les mesures de sûreté et de contrôle nécessaires à cet effet. C'était déjà la solution donnée par l'article 59 du règlement de 1899, sur les lois et coutumes de la guerre sur terre. C'était aussi ce qu'avaient décidé l'article 55 de la déclaration de Bruxelles de 1874 et l'article 83 du Manuel d'Oxford de 1880. La convention de Genève ayant neutralisé les malades et les blessés, on a pensé que ceux-ci ne pouvaient plus être considérés comme des combattants et que dès lors l'hospitalité des neutres ne devait pas leur être refusée. — Il faut remarquer que le texte de la convention de la Haye de 1907, tout en légitimant le droit de passage des malades et des blessés sur territoire neutre, ne le rend pas obligatoire. La puissance neutre conserve donc le droit de s'opposer au passage. L'attitude de la Belgique en 1870 serait donc encore légale aujourd'hui et celle des Etats-Unis en 1915 ne saurait être critiquée par application des principes consacrés à la Haye (1).

La Hollande, en 1914, usa du pouvoir prévu à l'article 14 de la convention de la Haye. — Le 1^{er} et le 7 octobre de cette année, le gouvernement britannique demanda au gouvernement néerlandais l'autorisation, pour le bateau-hôpital privé *China* et pour le bateau-hôpital de la marine *Liberty*, de prendre à bord à Anvers des malades et des blessés et de retourner avec eux en Angleterre, par la voie de l'Escaut, territoire néerlandais et par suite neutre. Le gouvernement des Pays-Bas accorda l'autorisation sollicitée sous les conditions prévues à l'article 14 de la convention V de la Haye concernant les droits et

(1) V. les auteurs cités à la note 1, pp. 671 et 691.

les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, c'est-à-dire pourvu que les navires-hôpitaux ne transportent ni personnel, ni matériel de guerre, et que, s'ils transportent des blessés et malades de la partie adverse, ils les laissent sur le territoire de la Hollande pour que celle-ci puisse les garder. Par suite de la chute d'Anvers aux mains des Allemands, le gouvernement britannique ne put exécuter son projet (1).

Mais il se peut qu'un belligérant ou que les divers belligérants, après accord, demande à un Etat neutre non seulement de laisser passer leurs blessés et malades, mais de les recevoir sur son territoire : aux termes de l'article 5, alinéa 2, du règlement de la Haye de 1899, sur la guerre continentale, et de l'article 14, alinéa 2, de la V^e convention de la Haye de 1907, sur la neutralité terrestre, l'Etat neutre peut recevoir les invalides qui lui sont ainsi « confiés », mais il doit les garder sur son territoire de telle manière qu'ils ne puissent pas participer de nouveau à la guerre. — A cet égard, un cas assez particulier s'est produit en Hollande durant la guerre de 1914. Au cours des opérations militaires du début de la guerre, un certain nombre de militaires allemands et belges, blessés en Belgique, avaient été transportés en territoire néerlandais, sans l'ordre de leurs supérieurs et alors qu'étant évanouis on n'avait pu appeler leur attention sur leur transport en territoire neutre où ils devaient être internés ? étant donné ces circonstances, le gouvernement néerlandais ordonna leur libération et leur permit de retourner dans leur pays (2).

1461. — e) Si l'Etat neutre ne peut pas autoriser le passage des armées belligérantes à travers son territoire continental, à plus forte raison ne peut-il pas leur permettre d'y entrer afin de s'y rassembler, de s'y réorganiser et en ressortir ensuite pour reprendre les hostilités : sur terre, il ne doit pas donner accès aux forces militaires d'un des belligérants. — Mais on peut supposer que les troupes d'un belligérant soient poursuivies par le vainqueur et que, battant en retraite devant lui, elles viennent chercher un refuge sur un territoire neutre. Le belligérant qui poursuit doit s'arrêter à la frontière, car le territoire neutre est pour lui inviolable (n^o 1450). Mais que devra faire l'Etat neutre vis-à-vis des fugitifs qui essaient de pénétrer sur son sol ? En droit strict, il serait en droit de leur fermer sa frontière. Cette solution, qui en la facilitant rendrait inéluctable leur capture par l'ennemi, serait toutefois inhumaine ; et on conçoit que le neutre ne veuille pas agir ainsi : en fait, un Etat neutre a rarement procédé de la sorte. Il pourra donc recevoir les soldats fugitifs ; seulement il ne devra les recevoir que par humanité : il les accueillera alors à titre de *réfugiés*. Il ne faut pas que le territoire du neutre soit pour eux autre chose qu'un asile et puisse

(1) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. III, p. 93 ; Livre orange néerlandais, septembre 1916, p. 172.

(2) Livre orange néerlandais, septembre 1916.

leur servir de base d'opérations, car un neutre ne doit pas donner à un belligérant une aide au détriment de son adversaire. Les militaires battant en retraite déposeront leurs armes et leurs munitions, seront internés aussi loin que possible du théâtre des hostilités ; on doit prendre des mesures pour qu'ils ne prennent pas part à la guerre : si l'Etat neutre n'agissait pas ou ne pouvait pas agir de cette manière, le vainqueur aurait le droit de pénétrer sur le territoire neutre pour achever la déroute de son ennemi : le cas avait été prévu en ce sens lors de la guerre franco-allemande par une déclaration de Bismarck au gouvernement belge (V. *Histoire de la guerre de 1870-1871* par l'Etat-major allemand). — Le neutre est tenu de pourvoir à leurs besoins ; mais il ne peut pas les traiter en prisonniers de guerre. Ce sont des amis qui ont demandé asile (Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 364).

C'est ainsi que la Suisse, en 1871, donna une affectueuse hospitalité aux malheureuses troupes du général Clinchant, en remplissant ses devoirs de neutre. Par une convention formelle, le 1^{er} février 1871, entre le général français et le général suisse Herzog, l'accès de la Suisse fut généreusement accordé à l'armée française dite de l'Est, mais à la condition expresse qu'elle livrerait son artillerie, ses armes, ses équipements et ses munitions qui seraient restitués à la France après la paix et contre règlement des dépenses supportées par la Suisse. Les voitures de vivres et de bagages purent rentrer en France à *vide*, tandis que celles du Trésor et des postes, ainsi que les caisses militaires, furent remises à la Confédération, chargée d'en tenir compte lors du règlement des dépenses.

Tous les soldats fugitifs qui pénétrèrent sur le territoire belge pendant la guerre franco-prussienne furent également accueillis et traités avec le plus charitable empressement, mais ils furent retenus en Belgique. Il en fut ainsi, même pour les blessés, à l'exception de ceux qu'on reconnut impropres au service, ou dont la convalescence fut présumée devoir durer jusqu'à la fin des hostilités : ceux-ci furent, après entente avec les puissances belligérantes, autorisés à rentrer dans leurs foyers.

M. de Bismarck s'est plaint en 1871 que le Luxembourg eût laissé traverser son territoire, pour gagner la France et entrer dans l'armée du Nord, à de nombreux soldats français fugitifs (1).

Les articles 57 et 58 de la convention de la Haye de 1899, sur les lois de la guerre sur terre, et les articles 11 et 12 de la V^e convention de la Haye de 1907, sur la neutralité terrestre, ont tranché la question en ces termes : « La puissance neutre qui reçoit sur son territoire des troupes appartenant aux armées belligérantes les internera, autant que possible loin du théâtre de la guerre ; elle pourra les garder dans des camps, et même les enfermer dans des forteresses ou dans des lieux appropriés à cet effet. Elle décidera si les officiers peuvent être

(1) V. G. Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. III, p. 362.

laissés libres en prenant l'engagement sur parole ne de pas quitter le territoire neutre sans autorisation. A défaut de convention spéciale, la puissance neutre fournira aux internés les vivres, les habillements et les secours commandés par l'humanité. Bonification sera faite, à la paix, des frais occasionnés par l'internement ». — Il se peut que la troupe qui se réfugie ait avec elle un matériel important. Quel sera le sort de celui-ci ? N'y a-t-il pas au profit de l'Etat neutre un véritable droit de gage sur le matériel amené pour répondre de la créance à raison des vivres, des habillements, etc. des internés ? La difficulté n'a pas été expressément prévue par les conventions de 1899 et de 1907. Mais sa solution ne saurait être douteuse. Tout le matériel doit être, comme les militaires, conservé par l'Etat neutre ; ce dernier sera en droit de ne le restituer à la fin de la guerre au belligérant auquel il appartient que contre règlement des dépenses consenties au profit des réfugiés.

Il a été fait dans les guerres récentes, postérieures aux actes de la Haye, plusieurs applications de ces principes.

A la fin d'octobre 1912, lors de la guerre balkanique, 1,600 Turcs chargés de défendre la position de Plevlie ont passé la frontière de Bosnie ; les soldats autrichiens les ont aussitôt désarmés et conduits sous escorte à Serajevo. — Lors de la guerre de 1914-1919, au mois d'octobre 1914, après la prise d'Anvers par les Allemands, 30,000 Belges, pour échapper à la capture, se réfugièrent en Hollande : ils y furent gardés militairement dans des camps entourés de fils de fer barbelés (1). — Pendant cette même guerre, au mois d'octobre 1918, lors de la retraite des Allemands en Belgique, 15,000 soldats allemands, qui se trouvaient dans la région d'Eeclos, se réfugièrent en Hollande, où ils furent internés.

Durant la guerre de 1914-1919, par application de l'article 11 de la V^e convention de la Haye concernant la neutralité sur terre (que l'article 24 de la XIII^e convention de la Haye sur la neutralité maritime a reproduit), la Hollande porta à la connaissance des officiers belligérants à interner sur son territoire qu'elle leur permettait de donner leur parole d'honneur de ne pas quitter celui-ci sans son autorisation. Mais, lorsque quelques Etats belligérants eurent interdit à leurs officiers de donner leur parole d'honneur, elle renonça à leur demander s'ils voulaient la donner et les interna purement et simplement, quitte à accepter leur parole d'honneur s'ils la lui donnaient et à les mettre alors en liberté. — Elle accorda, d'autre part, aux officiers internés des congés pour se rendre à l'étranger dans des circonstances très spéciales comme une maladie grave de proches parents, sous promesse de revenir en Hollande dans le délai fixé. Elle fit profiter de pareils congés même des internés d'un rang inférieur

(1) V. Hoffer. Revue internationale de la Croix-Rouge, 15 février 1919, p. 161, note.

à celui d'officier. — Les militaires belligérants internés aux Pays-Bas furent autorisés à correspondre avec leur famille (1).

1461'. — Au point de vue de l'entrée et du passage sur territoire neutre, un cas un peu particulier s'est présenté pendant la guerre mondiale. — L'armistice du 11 novembre 1918, imposé à l'Allemagne par les Alliés, a stipulé que les troupes allemandes devaient, dans un délai de quinze jours à dater de sa signature, évacuer, pour retourner en Allemagne, les pays envahis : Belgique, France, Luxembourg, ainsi que l'Alsace-Lorraine. Pour effectuer plus aisément la retraite vers le Rhin, le haut commandement allemand ordonna à quelques-uns de ses contingents de traverser le territoire hollandais du Limbourg, langue de terre qui s'interpose entre le territoire allemand et le territoire belge, à sa partie la plus étroite entre Moeseyck et Susteren. Et les Pays-Bas ne s'opposèrent pas à ce passage à travers leur territoire : ils n'internèrent pas les militaires allemands, ils se bornèrent à les désarmer ; le 18 novembre, en effet, le passage des troupes allemandes commença à travers le Limbourg hollandais, par groupes de cent hommes désarmés. Il semble bien que ce passage ait constitué de la part des Pays-Bas un acte contraire à la neutralité ; car l'armistice, s'il suspend les hostilités, n'entraîne pas la cessation de l'état de guerre, et en temps de guerre les principes du droit international, tels qu'ils ont été établis par les conventions de la Haye, ne permettent à un Etat neutre, exceptionnellement et dans des conditions particulières, que le passage par son territoire des blessés et des malades des belligérants (2).

(1) V. Livre orange néerlandais, septembre 1916, pp. 175 et s.

(2) Pour justifier la conduite des Pays-Bas, la légation de Hollande à Paris a envoyé le 22 novembre 1918 à la presse un communiqué déclarant que le retour en Allemagne de certaines troupes allemandes à travers le Limbourg avait été accordé dans l'intérêt de la population belge et après entente avec les ministres de Belgique, de France et de Grande-Bretagne, les armes et le matériel de guerre qu'elles emportaient restant en pays neutre ». Un communiqué des Alliés du 25 novembre a répondu qu'une pareille allégation était inexacte, qu'ils n'avaient jamais autorisé le passage des soldats allemands à travers le Limbourg.

Le passage des troupes allemandes par le territoire hollandais a fait l'objet de plusieurs questions adressées au ministre français des affaires étrangères par M. Louis Marin, député :

Le 25 mars 1920, M. Louis Marin a demandé à M. le ministre des affaires étrangères dans quelles conditions, en novembre 1918, les troupes allemandes ont été autorisées, par le gouvernement hollandais, à traverser le Limbourg, sans être internées, et ce que sont devenus le matériel de guerre et les armes laissés en Hollande par ces troupes. — Le ministre a répondu le 14 avril 1920 : « Le 13 novembre 1918, le ministre des affaires étrangères des Pays-Bas convoqua les représentants de la France, de la Belgique, de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis et de l'Italie, et leur faisait savoir que, d'assez fortes unités allemandes ayant demandé le passage par le territoire hollandais dans le Brabant et le Limbourg, le gouvernement néerlandais n'avait pas cru pouvoir s'opposer à cette demande. Cette décision était motivée par les considérations suivantes : 1° les Alliés étaient en état d'armistice avec l'Allemagne et ils avaient le plus grand intérêt à voir évacuer le plus tôt possible la Belgique ; 2° l'internement des

Les gouvernements alliés ont protesté officiellement auprès du gouvernement néerlandais contre la violation de neutralité dont celui-ci s'était, d'après eux, rendu coupable. — A la suite de l'autorisation

troupes allemandes soulèverait d'insolubles difficultés en raison de la grave situation alimentaire des Pays-Bas et de l'insuffisance des locaux qui manquaient déjà pour les évacués alliés et les prisonniers de guerre de toutes les nationalités qui refluent d'Allemagne. Toutefois le gouvernement néerlandais avait refusé le passage par le Brabant, qui aurait entraîné un trop long séjour des troupes allemandes sur le territoire hollandais ; il n'avait autorisé que la traversée du Limbourg sur 5 kilomètres ; les troupes seraient désarmées à la frontière et les armes et munitions seraient conservées jusqu'à la fin de la guerre. Le ministre de France à la Haye reçut l'ordre de protester formellement contre la décision du gouvernement hollandais. Les autres gouvernements alliés protestèrent également. Le nombre des troupes allemandes qui ont traversé le Limbourg s'éleva à 70,300. Beaucoup d'hommes étaient sans armes. Le ministre des affaires étrangères hollandais déclara, le 3 janvier 1919, que le matériel confisqué par les autorités néerlandaises se décomposait ainsi : 53,654 fusils, 3,435 revolvers et pistolets, 552 mitrailleuses, 458 fusils-mitrailleurs, 59 lance-bombes, 7 canons automobiles, 12 pièces de campagne, 3,781 caisses et 841 boîtes cartouches, 4 canons antiaériens, 237 pistolets lance-fusées, 10 projecteurs, 12 caissons à munitions, 5 voitures automobiles, 27 voitures, 21 canons 37 millimètres, 34 caisses bombes, 8 caisses grenades, 2 caisses lunettes, 130 caisses instruments, 108 caisses outils, 1 installation de réparation, 260 pelles, 288 outils de sapeurs, 9 voitures automobiles à dynamo, 3 canons revolvers, 2 canons sur camions, 3 voitures pour télégraphie sans fil, 12 demi-pontons et 20 pontons sur camions, 3 mortiers de tranchées, 5 motocyclettes ; en outre, des quantités de matériel de téléphone et éclairage et de grandes quantités de casques, de paniers à munitions, de masques contre les gaz asphyxiants, de canons de mitrailleuses et des équipements en cuir. Ce matériel fut entreposé à Amsterdamsdam et, d'après les renseignements fournis à la légation de la République à la Haye, il s'y trouve encore ».

Le 17 avril 1920, nouvelle question de M. Louis Marin demandant à M. le ministre des affaires étrangères si le matériel de guerre laissé en Hollande par les troupes allemandes doit être conservé par la Hollande ou être remis à l'Allemagne, ou bien si son sort et le moment de le régler sont laissés au choix de l'un ou de l'autre gouvernement de ces deux pays. — Réponse du ministre le 21 mai 1920 : « La conférence des ambassadeurs a décidé d'inviter le gouvernement allemand à faire connaître à la Hollande que le matériel de guerre militaire, naval et aéronautique lui appartenant doit être livré à des stations frontières qui seront déterminées d'accord avec les commissions de contrôle et dans les conditions que celles-ci fixeront. Le gouvernement hollandais sera informé que la démarche du gouvernement allemand ainsi prévue est faite auprès de lui avec l'approbation des principales puissances alliées ».

Enfin, le 17 avril 1920, M. Louis Marin a demandé à M. le ministre des affaires étrangères, comme suite à la réponse du 14 avril, au sujet des troupes allemandes autorisées par le gouvernement hollandais à traverser le Limbourg, d'une part, quelle réponse a été donnée par le gouvernement hollandais à la protestation de la France et des gouvernements alliés et quelle a été l'action de ces derniers et, d'autre part, si ces protestations ont été renouvelées lors des négociations au sujet : 1° de l'accord hollando-belge ; 2° de l'extradition du kaiser et du kronprinz ; 3° de la demande d'entrée de la Hollande dans la Société des Nations ; 4° des propositions de confier à la Hollande un mandat sur l'Arménie. — Le ministre a déclaré le 21 mai : « Le gouvernement hollandais a répondu aux protestations du gouvernement belge, et il a communiqué cette réponse aux autres gouvernements alliés. Dans sa réponse au gouvernement belge, le mi-

ainsi accordée par les Pays-Bas, le gouvernement belge, au mois de décembre 1918, demanda au gouvernement hollandais de lui accorder toutes les facilités nécessaires pour l'expédition de son matériel de guerre par l'Escaut vers Anvers : si, observa-t-il, la neutralité de la Hollande n'est pas atteinte par le passage de troupes amenées par le territoire hollandais du Limbourg, elle ne saurait l'être davantage par l'expédition du matériel de guerre belge par la voie de l'Escaut, fleuve international sur lequel la Belgique possède deux ports principaux, Anvers et Gand, et la France deux ports intérieurs, Valenciennes et Condé. Comme conséquence de la permission donnée par la Hollande aux troupes allemandes de traverser le territoire hollandais, le gouvernement de la Grande-Bretagne informa, d'autre part, le cabinet de la Haye de son intention d'approvisionner l'armée britannique d'occupation de la région rhénane en empruntant la voie de l'Escaut et du Limbourg.

1461². — Un Etat neutre manque aux devoirs de la neutralité lorsque son représentant facilite, au profit d'un belligérant, la fuite de soldats de celui-ci qui auraient dû tomber en la possession de l'adversaire. Ainsi, on doit critiquer la conduite du consul allemand de Salonique qui, en 1912, lors de la capitulation de cette ville aux mains des Grecs, délivra à des officiers et soldats turcs se trouvant à Salonique des passeports allemands pour se rendre à Constantinople sur le théâtre de la guerre et augmenter de la sorte les forces et les ressources de la Turquie (1).

1462. — Que décider à l'égard des soldats prisonniers de guerre, qui veulent pénétrer ou sont entrés en territoire neutre ? Quelle conduite l'Etat neutre doit-il tenir à leur égard ?

Plusieurs cas peuvent être envisagés.

1462¹. — 1^{er} cas. — Il s'agit de soldats qui, s'étant évadés de l'armée belligérante qui les tenait prisonniers, arrivent, isolément ou par groupes, armés ou sans armes, sur la frontière d'un Etat neutre. Cet Etat doit-il refuser de les recevoir et les rendre à la puissance dont ils étaient les prisonniers ? Doit-il les garder et les interner ? Peut-il

ministre des affaires étrangères néerlandais rappelait toutes les raisons déjà exposées par lui le 13 novembre 1918, et qui, à ses yeux, étaient de nature à justifier l'attitude du gouvernement hollandais. En envoyant ce document au représentant de la République française, le ministre des affaires étrangères insistait sur le fait qu'il n'y avait pas eu de « passage de troupes » au sens où l'entendait le gouvernement français : les soldats allemands ayant été désarmés, leur « voyage » à travers le Limbourg dans la direction de leur pays, voyage qu'il rapprochait de la libération et du renvoi des militaires internés aux Pays-Bas, ne pouvait être, suivant lui, considéré comme contraire à la neutralité. Ces communications du gouvernement néerlandais ont amené des répliques et des rectifications de la part de plusieurs des représentants des Alliés et notamment de la part du représentant de la France. Les protestations des Alliés n'ont pas été renouvelées depuis lors ».

(1) V. Maccas, R. D. I. P., t. XX, pp. 219-221.

les laisser passer librement à travers son territoire ? — Il paraît difficile d'admettre qu'il doive les restituer directement à l'Etat qui les détenait ou les lui rendre indirectement en les repoussant hors de son territoire, car en agissant ainsi, outre qu'il méconnaîtrait tout sentiment d'humanité, il aiderait en réalité l'Etat belligérant à garder ses prisonniers et par conséquent manquerait à la neutralité. — Mais la question est très controversée de savoir s'il doit leur permettre de traverser librement son territoire pour gagner leur pays ou s'il doit les y conserver et les y interner. — Un point, en tout cas, est certain, c'est que la captivité de tout prisonnier de guerre cesse par son entrée sur un sol neutre : le droit de guerre, dont la captivité militaire est une conséquence, ne peut avoir aucun effet sur un territoire neutre. Seulement le prisonnier de guerre évadé, qui n'est plus un prisonnier, sera-t-il traité comme un simple particulier ou comme un combattant ? — Un premier système, soutenu notamment par Funck-Brentano et Sorel (1), déclare que ces soldats évadés ne doivent être ni arrêtés ni internés, qu'ils peuvent disposer librement de leur personne. « Ils ont gagné leur liberté à leurs risques et périls ; l'ennemi, qui n'a pu les retenir, ne pourrait, s'ils reprenaient part à la guerre et s'ils étaient de nouveau faits prisonniers, leur appliquer aucune répression ; il leur reconnaît donc le droit absolu d'user de leur liberté : le neutre ne peut être plus sévère pour eux que l'ennemi ». — Un second système, soutenu spécialement par Sauser-Hall (2), prétend au contraire que l'Etat neutre a l'obligation de retenir et d'interner les prisonniers de guerre évadés. Si les soldats échappés ont cessé d'être des prisonniers de guerre, ils n'en sont pas moins toujours restés des soldats au service d'un belligérant ; pourquoi les traiterait-on autrement qu'on ne traite les fuyards d'une armée belligérante en territoire neutre ? Les laisser en liberté, c'est leur donner le moyen de rejoindre leur pays et de combattre de nouveau dans l'armée de celui-ci ; or n'est-ce pas de la part d'un Etat neutre manquer à la neutralité que de leur fournir ce moyen ? En s'évadant, ils ont sans doute échappé à l'ennemi, mais n'auraient-ils pas pu être repris par celui-ci s'ils ne s'étaient point réfugiés en territoire neutre ? Le neutre est en droit de leur donner asile, mais il ne doit pas leur permettre de reprendre le combat ; il faut dès lors qu'il les interne ; il ne saurait se borner à n'autoriser les fugitifs à quitter leur sol que par une frontière autre que celle des belligérants, car rien ne leur serait alors plus facile, une fois arrivés dans un tiers pays, que d'en sortir pour rentrer dans leur propre patrie. — M. Kleen (3) fait une

(1) *Op. cit.*, p. 364. — V. aussi Brenet, *op. cit.*, p. 251 ; Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2150 ; Méryghac, *op. cit.*, 3^e partie, t. I, p. 580 ; Nys, *op. cit.*, t. III, p. 527.

(2) R. D. I. P., t. XIX, p. 43. — V. aussi Heilborn, *Rechte und Pflichten der neutralen Staaten*, p. 32. — Lentner, *Das Recht im Krieg*, p. 153. — Piédelièvre, *op. cit.*, t. II, p. 499. — Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. III, p. 356.

(3) *Op. cit.*, t. II, p. 25.

distinction assez subtile et difficile à reconnaître dans la pratique : il oblige le gouvernement neutre à interner les prisonniers évadés qui, avant leur entrée sur le sol neutre, ont, avec leur armée qu'ils avaient rejointe ou isolément, pris part à des hostilités, car dans ce cas ce sont vraiment des combattants et non plus seulement des fugitifs qu'il recueille, mais il l'oblige à les laisser en liberté s'ils n'ont pas commis de nouveaux actes d'hostilité depuis leur évasion. — Une dernière opinion, présentée par M. den Beer Portugael (1), n'impose pas au neutre l'obligation d'interner les prisonniers de guerre fugitifs, il lui en reconnaît simplement le droit : il peut, à son gré, les laisser en liberté ou les soumettre à un internement.

Il nous semble qu'en obligeant l'Etat neutre soit à interner les soldats évadés, soit au contraire à les laisser disposer librement de leur personne sur son sol, qui peut ainsi devenir pour eux un lieu de passage vers leur pays, les systèmes précédents n'envisagent pas la question comme elle doit l'être réellement. En définitive, ce qu'il faut ici, c'est que l'Etat neutre ne manque pas à ses devoirs de neutralité ; or ces devoirs l'obligent à n'aider militairement ni l'un ni l'autre des deux belligérants : il ne doit pas dès lors livrer, même indirectement, le captif enfui à l'Etat capteur et annihiler par son fait la liberté que l'évasion a donnée au prisonnier ; mais il a, d'autre part, l'obligation de ne point renvoyer le fuyard dans sa patrie afin de ne pas renforcer l'armée à laquelle il appartient. Dans ces conditions, le neutre est tenu de recevoir les évadés sur son territoire et il paraît difficile d'admettre qu'il les y assujettisse à un internement proprement dit, au sens strict qu'a donné à ce mot l'article 11 de la V^e convention de la Haye, c'est-à-dire à une réclusion dans des camps, des forteresses ou d'autres lieux appropriés, car ce serait en faire véritablement des captifs : ceux-ci doivent jouir sur le sol neutre de la liberté qu'ils ont acquise, seulement cette liberté ne saurait aller jusqu'à rendre possible leur sortie du territoire ; ils ne peuvent en conséquence prétendre qu'à une liberté surveillée : l'Etat neutre prendra vis-à-vis d'eux les précautions convenables pour les empêcher de regagner leur armée (2) : il pourra notamment les contraindre à se présenter périodiquement devant les autorités de police, subordonner leur liberté à un engagement d'honneur de ne pas quitter le territoire et de ne plus combattre durant la guerre, même leur fixer un lieu de résidence avec obligation de ne pas s'éloigner au-delà de certaines limites.

La V^e convention de la Haye du 18 octobre 1907 a tranché de la façon suivante, dans son article 13, alinéa 1, la question des prisonniers de guerre réfugiés en pays neutre : « La puissance neutre qui reçoit des prisonniers de guerre évadés les laissera en liberté. Si elle

(1) Cité par Heilborn, *op. cit.*, p. 32.

(2) Comp. Cobbett, *op. cit.*, t. II, p. 314. — Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 337, p. 410.

tolère leur séjour sur son territoire, elle peut leur assigner une résidence ». Une quadruple faculté est ainsi reconnue par la convention à l'Etat neutre : 1° il a le droit de ne pas les recevoir ; 2° il peut, s'il les reçoit, les expulser comme il peut expulser tout étranger ; 3° il peut, s'il tolère leur séjour sur son territoire, les y laisser en liberté : les évadés, libres de disposer de leur personne, auront alors le droit d'en sortir et de gagner leur patrie ; 4° il peut enfin les garder sur son sol en leur imposant une résidence : on remarquera qu'ici il n'est pas parlé, comme dans l'article 11, d'« internement », mais simplement d'une assignation de résidence.

L'article 13 vise les prisonniers qui s'échappent d'un territoire ennemi occupé par un belligérant aussi bien que ceux qui s'échappent du territoire du belligérant qui les détenait. Son texte est général. Cette interprétation résulte, d'ailleurs, de l'adoption par la conférence d'une proposition en ce sens faite par la délégation britannique.

Cette disposition constitue en réalité un compromis entre une proposition française qui obligeait uniquement l'Etat neutre à laisser en liberté les prisonniers arrivés sur son sol, une proposition suisse qui entendait en outre réserver à cet Etat le droit de ne pas les recevoir ou de ne pas tolérer leur séjour sur son territoire, et une proposition belge qui lui laissait la faculté de leur assigner une résidence en même temps que celle de les laisser en liberté (1).

Quelle a été, en pratique, avant et après la conférence de la Haye, l'attitude des puissances neutres vis-à-vis des prisonniers évadés arrivant sur leur territoire ?

Lors de la guerre de 1870-1871, la Belgique a toujours interné les prisonniers fugitifs : dès le mois d'août 1870, le gouvernement belge avait rendu des instructions portant qu'il y avait lieu de désarmer, même par la force, les belligérants français ou allemands qui chercheraient un refuge en Belgique, d'interner les soldats et les sous-officiers, et de ne laisser circuler librement les officiers que s'ils donnaient par écrit leur parole d'honneur qu'ils ne franchiraient pas la frontière (2).

Il semble au contraire que, pendant la guerre mondiale de 1914-1919, les prisonniers faits par l'armée allemande et ceux retenus par elle dans les territoires français ou belges occupés qui s'enfuirent en Hollande y furent laissés libres et purent de son territoire regagner leur propre patrie : des associations nombreuses furent, malgré la surveillance allemande, organisées dans les territoires occupés afin d'aider à l'évasion vers les Pays-Bas des soldats alliés qui s'y trouvaient retenus (3). — En décembre 1914, les Pays-Bas libérèrent des prison-

(1) V. Actes et documents de la deuxième conférence de la Haye, t. III, p. 261.

(2) Rolin-Jacquemyns, R. D. I., t. III, p. 356. — Romberg, *Des belligérants et des prisonniers de guerre*, 1894, p. 299.

(3) Comp. les débats dans les affaires des traîtres Richard et Quien devant les conseils de guerre de Lille (18-29 juillet 1919) et de Paris (25 août-4 septembre 1919), *Revue des causes célèbres* du 14 septembre 1919. — Affaire de miss Cavell,

niers français qui s'étaient évadés du camp allemand de Friedrichsfeld. — Lois de la guerre de 1914-1919, un certain nombre de prisonniers de guerre évadés se réfugièrent dans le Luxembourg. Le grand-duché, appliquant l'article 13 de la V^e convention de la Haye, les laissa en liberté en leur assignant une résidence sur son territoire. Mais les troupes allemandes d'occupation procédèrent à l'arrestation et à la déportation de plusieurs d'entre eux : le Luxembourg réclama, sans pouvoir d'ailleurs obtenir aucune réponse, contre cette façon de procéder (1). — L'ordonnance de neutralité rendue par la Suisse le 4 août 1914 déclara dans son article 9 : « Si des militaires isolés des armées belligérantes ou des prisonniers de guerre évadés cherchent à se réfugier sur notre territoire, ils pourront y être admis jusqu'à nouvel avis. Ils seront désarmés et mis à la disposition de l'autorité militaire, de même que les prisonniers de guerre amenés par des troupes se réfugiant sur notre territoire ». — L'ordre présidentiel chinois sur la neutralité du 6 août 1914 a déclaré dans son article 9 que les prisonniers de guerre qui se sont sauvés en Chine doivent être immédiatement mis en liberté (2).

La conférence de Bruxelles de 1874 n'avait pas prévu la situation, pas plus d'ailleurs que les Instructions américaines de 1863 et le Manuel d'Oxford de 1880. Le Manuel français pour les officiers dont la 3^e édition a paru en 1884 et le Manuel allemand de 1902 n'y faisaient pas davantage allusion ; le Manuel français de M. Jacomet de 1913 a, dans son article 148, reproduit l'article 13, alinéa 1, de la convention de la Haye.

1462². — 2^e cas. — On peut supposer qu'une armée en fuite se réfugie, avec les prisonniers qu'elle a faits, sur le territoire d'une puissance neutre. Cette puissance doit interner les soldats de l'armée belligérante ; mais a-t-elle la même obligation vis-à-vis des prisonniers ennemis entraînés par elle ? — Ici encore plusieurs systèmes possibles. — 1^o Les prisonniers doivent être laissés complètement libres et l'Etat neutre doit les renvoyer dans leur pays. En territoire neutre, l'armée belligérante ne peut en effet employer la force pour garder ses prisonniers, et sans leur passage sur le sol neutre les troupes de cette armée auraient été faites prisonnières par les poursuivants et leurs captifs auraient été libérés : ceux-ci doivent être mis au bénéfice de la situation qu'ils auraient eue si l'asile n'avait pas été accordé aux fuyards. C'est la thèse qu'a soutenue M. Heilborn (3) et que défendit la Suisse à la conférence de la Haye en 1907 (4). — 2^o L'Etat

condamnée à mort et exécutée par les Allemands pour avoir à Bruxelles facilité la fuite sur la Hollande de soldats alliés restés en détresse en Belgique.

(1) V. Livre gris, luxembourgeois, 1919, p. 74.

(2) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, p. 292, et t. III, p. 206.

(3) *Op. cit.*, p. 52. — V. aussi Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 25. — Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, 2^e édit., 1901, p. 163. Cet auteur avait soutenu le système de l'internement dans son *Droit de la guerre*, 1891, t. II, p. 234.

(4) Actes et documents, t. III, p. 39.

neutre doit interner les prisonniers comme ceux qui les conduisent. En les libérant cet Etat enverrait des renforts au belligérant dont ils relèvent, et ainsi manquerait aux devoirs de la neutralité. Qu'on n'objecte pas que sans l'asile les prisonniers auraient été complètement libérés par l'armée de leur pays, car il se peut qu'avant de passer la frontière l'armée battue livre un combat désespéré dans lequel les prisonniers auraient peut-être trouvé la mort. Ce système est celui de M. Sauser-Hall (1), et il a été préconisé à la Haye par la Russie (2). — 3° Les prisonniers conduits par une armée en fuite sont soumis à la même règle que les prisonniers évadés. Telle fut la proposition faite à la conférence de 1907 par la délégation hollandaise (3), et c'est elle qui triompha à la Haye. L'article 13, alinéa 2, déclare en effet ce qui suit : « La même disposition (celle de l'article 13, alinéa 1) est applicable aux prisonniers de guerre amenés par des troupes se réfugiant sur le territoire de l'Etat neutre. Ces prisonniers pourront donc, au gré de l'Etat neutre, être rejetés de son territoire ou bien, s'il tolère leur séjour, jouir d'une libération complète ou être soumis à une assignation de résidence.

De ces trois systèmes, celui qui assure aux prisonniers la liberté complète paraît le plus exact. Obliger le neutre à les interner, alors que les troupes du capteur en fuite sur son territoire n'ont pu conserver sur eux leur pouvoir, ce serait venir à l'aide de ces troupes en faisant pour elles ce qu'elles n'ont pu faire elles-mêmes. L'éventualité d'un dernier combat désespéré à la frontière dans lequel les prisonniers seraient exposés à la mort n'est pas chose admissible : une armée en déroute, décidée à franchir la frontière d'un Etat neutre, ne songe plus guère à se battre. On ne peut plus dire ici, comme pour les prisonniers évadés, que sans le refuge sur le sol neutre les captifs auraient pu être repris par celui qui les a faits prisonniers. En réalité, sans ce refuge, ils auraient recouvré leur liberté complète. Le droit facultatif reconnu au neutre par l'article 13 de la convention, outre qu'il ne repose sur aucun principe juridique, l'expose, dans le cas présent comme dans celui des prisonniers évadés, à des récriminations de la part des belligérants qui pourront le taxer de partialité s'il n'use pas de son droit avec une égalité absolue.

Par la généralité de leurs termes on peut dire que la déclaration de Bruxelles de 1874 (art. 53) et le Manuel d'Oxford (art. 79) ont admis implicitement l'obligation de l'internement. C'est aussi le système qu'a adopté expressément le Manuel allemand de 1902 : « Si les troupes qui franchissent la frontière ont avec elles des prisonniers de guerre, ceux-ci seront traités comme les capteurs eux-mêmes »,

(1) *Op. et loc. cit.*, — V aussi Lentner, *op. cit.*, p. 153. — Du Payrat, *Le prisonnier de guerre dans la guerre continentale*, 1910, p. 436.

(2) Actes et documents, t. III, p. 38.

(3) Actes et documents, t. III, p. 263.

c'est-à-dire doivent être mis hors d'état de regagner le théâtre des hostilités (1). Le Manuel français pour les officiers de 1884 a dit seulement (p. 82) que les combattants ennemis capturés « peuvent être soumis à l'internement et retenus par le neutre jusqu'à la fin de la guerre » ; celui de 1913 reproduit la disposition de la Haye.

En février 1871, quand l'armée française de l'Est passa en Suisse, les quelques prisonniers allemands qu'elle amenait avec elle furent renvoyés en Allemagne ; mais, en même temps, un nombre égal de sous-officiers et de soldats français se trouvant en Suisse furent évacués par Genève sur la frontière française (2). — L'ordonnance chinoise sur la neutralité du 6 août 1914 déclare expressément que les prisonniers de guerre amenés sur le territoire de la Chine par des troupes belligérantes doivent être immédiatement mis en liberté, mais que les troupes qui ont amené les prisonniers doivent être internées (3).

Que décider en ce qui concerne le matériel amené par les troupes et qu'elles avaient pris à l'adversaire ? La convention de 1907 n'a pas réglé la difficulté. Il ne faut pas traiter le matériel comme les prisonniers de guerre, car quand une troupe s'est emparée du matériel de l'ennemi, elle en devient propriétaire immédiatement : il n'y a donc pas à s'inquiéter de l'origine du matériel qui est entre ses mains.

1462². — 3^e cas. — Des Etats neutres peuvent-ils accorder à un belligérant l'autorisation, qu'il leur demande, de laisser passer par leur territoire, pour les envoyer dans son pays, un transport de prisonniers de guerre valides ? — Ce cas ne saurait soulever aucun doute. Les neutres doivent refuser le transport demandé, car il est inconciliable avec la neutralité : 1^o Il constitue une assistance au belligérant, puisqu'il l'aide à débarrasser ses armées d'*impedimenta* et assure la liberté à ses chemins de fer pour le transport de ses troupes et de ses munitions ; 2^o il constitue en lui-même un acte de belligérance qui ne peut être accompli en territoire neutre ; 3^o la captivité de guerre ne peut être maintenue, ne fût-ce que passagèrement, en pays neutre ; 4^o le belligérant ne peut faire accompagner ses prisonniers d'une escorte militaire et le neutre ne peut assurer leur garde sans rompre sa neutralité. Si le belligérant passe outre au refus du neutre, celui-ci devra renvoyer les captifs et leurs vainqueurs au-delà de sa frontière. Cette solution — que l'article 14 de la V^e convention de la Haye consacre implicitement puisque cet article n'autorise le passage que des blessés et malades, sans personnel de guerre, appartenant au belligérant lui-même et oblige le neutre à garder sur son territoire les prisonniers blessés ou malades de la partie adverse amenés

(1) Edit. Carpentier, 1916, p. 155.

(2) V. Davall, *Les troupes françaises internées en Suisse à la fin de la guerre franco-allemande en 1871*, p. 71.

(3) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. III, p. 206.

par le belligérant — est admise par la généralité des auteurs (1).

1462¹. — 4^e cas. — On a vu (n^o 1460¹) que la convention de 1907, dans son article 14, permet à l'Etat neutre de donner passage sur son territoire aux convois de blessés et de malades appartenant aux armées belligérantes, pourvu qu'ils ne transportent ni personnel ni matériel de guerre. Mais dans ces convois il peut y avoir des blessés et malades des deux belligérants, puisque c'est un devoir pour chaque belligérant de secourir les blessés et les malades en son pouvoir sans distinction de nationalité. La puissance neutre devra-t-elle laisser passer, comme les autres, les blessés et malades prisonniers ? — A la conférence de Bruxelles de 1874 la question fut discutée et les systèmes les plus divers furent présentés, mais on ne parvint pas à s'entendre. Quatre solutions principales peuvent être envisagées : — 1^o Autoriser le passage des prisonniers de guerre invalides faisant partie du convoi, ce qui conduit à reconnaître que, contrairement aux principes, la captivité est maintenue sur le sol neutre. — 2^o Interdire ce passage, et ainsi exposer les prisonniers blessés et malades à des souffrances qu'un transport rapide eût évitées ; c'est la solution donnée par l'article 83 du Manuel d'Oxford de 1880. — 3^o Admettre les prisonniers en pays neutre en les libérant sans restriction, ce qui leur permettra de reprendre les armes après guérison : tel fut l'avis du baron Lambertmont à la conférence de Bruxelles. — 4^o Déclarer la captivité supprimée sur le sol neutre, mais soumettre les prisonniers invalides en pays neutre à l'internement. Cette dernière solution, que M. Sauser-Hall (2) considère comme conciliant l'humanité et le droit strict, est celle qu'ont consacrée dans les termes suivants les deux conférences de la Haye de 1899 et de 1907, la première dans l'article 59, alinéa 2, du règlement sur la guerre continentale, la seconde dans l'article 14, alinéa 2, de la V^e convention sur la neutralité terrestre : « Les blessés ou malades, amenés dans ces conditions (c'est-à-dire par des convois d'évacuation) sur le territoire neutre par un des belligérants et qui appartiendraient à la partie adverse devront être gardés par la puissance neutre, de manière qu'ils ne puissent de nouveau prendre part aux opérations de la guerre ». N'est-il pas toutefois un peu singulier de refuser ainsi au neutre, dans l'article 14, la faculté de libérer les prisonniers invalides, dont la participation aux hostilités, subordonnée à leur guérison, est seulement éventuelle, alors qu'on lui accorde, dans l'article 13, le droit de libérer les prisonniers *valides*, amenés sur son territoire, qui peuvent immédiatement et d'une manière certaine reprendre part à la guerre ? Cette singularité disparaît quelque peu, si l'on remarque qu'aux termes de l'article 13 le neutre peut encore ne pas recevoir

(1) V. Sauser-Hall, R. D. I. P., t. XIX, p. 51. — V. aussi Bluntschli, *op. cit.*, art. 769 et 785. — Kleen, *op. cit.*, t. I, pp. 505 et 519, et t. II, p. 17. — Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 400.

(2) *Op. et loc. cit.*, p. 56.

les prisonniers de guerre valides et, s'il les reçoit, peut les soumettre à une résidence déterminée.

L'article 60 du règlement de 1899 et l'article 15 de la V^e convention de 1907 déclarent que « la convention de Genève s'applique aux malades et aux blessés internés sur territoire neutre ». Cela veut dire que le neutre ne pourra ni interner le personnel charitable, ni garder le matériel d'ambulance accompagnant les militaires blessés et malades en territoire neutre. — En 1870-1871, la Belgique n'a pas interné les médecins, les pharmaciens et les membres de l'intendance spécialement affectés aux ambulances (1).

Cependant, aux termes de l'article 2 de la convention de Genève du 6 juillet 1864, à l'égard des prisonniers blessés ou malades qu'ils ont faits, les belligérants peuvent stipuler entre eux qu'ils ne garderont pas prisonniers certains blessés ou malades et les renverront dans leur pays, après les avoir mis en état d'être transportés ou après guérison. Pareil renvoi peut-il s'opérer à travers un Etat neutre ? Celui-ci ne manquera-t-il pas à la neutralité en s'y prêtant ? Il peut y avoir grand intérêt, pour accélérer le transport et ainsi diminuer les souffrances des militaires, à passer par un territoire neutre. Comme le renvoi doit avoir lieu du consentement des belligérants, on ne saurait considérer le passage comme une aide donnée à l'un d'eux au détriment de l'autre : au surplus, par l'accord des parties, les blessés et les malades ont cessé d'être des prisonniers. — Lors de la guerre mondiale, à la fin d'octobre 1914, le Conseil fédéral suisse, s'inspirant de l'article 6 de la convention du 6 juillet 1906, a présenté aux gouvernements allemand et français une demande pour l'échange par la Suisse des prisonniers gravement blessés de ces deux puissances : cette demande fut favorablement accueillie et, après certaines difficultés qu'aplanit l'intervention du Saint-Siège, de mars 1915 à novembre 1916, 2,343 Allemands et 8,668 Français, grands blessés, rentrèrent dans leur patrie en passant par la Suisse (2).

Le même article 2 de la convention de Genève de 1906 a mentionné que les belligérants peuvent encore convenir « de remettre à un Etat neutre, du consentement de celui-ci, des malades ou blessés de la partie adverse, à la charge par l'Etat neutre de les interner jusqu'à la fin des hostilités ». C'est un rappel de l'article 59, alinéa 2, qui obligeait déjà l'Etat neutre à garder, de manière qu'ils ne pussent de nouveau prendre part aux opérations de la guerre, les blessés ou malades de l'autre armée qui lui ont été « confiés » par un belligérant. La même disposition se rencontre dans l'article 14 *in fine* de la V^e convention de la Haye de 1907. La remise des blessés prisonniers à un Etat neutre, du consentement de celui-ci, peut, d'après le texte

(1) Romberg, *op. cit.*, p. 300.

(2) V. Hoffer, *L'internement des malades et des blessés dans les pays neutres*, Revue internationale de la Croix-Rouge, 15 février 1919, pp. 159-160.

général des actes de la Haye, avoir lieu même en dehors de tout accord préalable entre les belligérants, à la suite d'une demande unilatérale de la partie intéressée (1). — Il a été fait application de ces règles pendant la guerre de 1914-1919. A partir de 1915 jusqu'à la fin des hostilités, certains prisonniers blessés ou malades des divers belligérants furent envoyés en Suisse, en Hollande, en Danemark, en Norvège et en Suède. Ils y furent installés dans des pensions, des hôtels, des baraques et dans des camps : les internés jouirent d'une assez grande liberté, tout en étant soumis à une certaine surveillance : chaque interné fut laissé libre de ses mouvements dans un rayon déterminé ; pour se rendre dans un autre secteur d'internement, il devait obtenir une permission spéciale de son commandant de place. Ces internements des prisonniers invalides en pays neutres ont fait l'objet de plusieurs conventions entre les belligérants (V. notamment convention anglo-allemande signée à la Haye en juillet 1917) (2).

1462⁵. — Le gouvernement néerlandais, pendant la guerre de 1914, décida que les déserteurs des forces armées belligérantes, perdant le caractère de belligérants vis-à-vis de l'Etat neutre sur le territoire duquel ils se sont rendus, ne devaient pas être internés, mais devaient être laissés en liberté, à la condition que leur désertion fût bien établie (3). La Suisse toléra sur son territoire les déserteurs des armées en guerre en leur imposant un lieu de résidence et en exigeant d'eux certaines sûretés « pour les inconvénients de droit public et de nature économique résultant du fait de leur présence » (arrêtés du Conseil fédéral des 30 juin 1916 et 14 novembre 1917).

1462⁶. — Si l'on rapproche les unes des autres les dispositions diverses admises par la V^e convention du 18 octobre 1907 sur la neutralité sur terre, en ce qui concerne les belligérants internés et les blessés soignés chez les neutres, on peut en résumé tracer le tableau suivant des règles adoptées par le droit conventionnel le plus récent touchant cette importante matière : — « Art. 11. La puissance neutre qui reçoit sur son territoire des troupes appartenant aux armées belligérantes les internera, autant que possible, loin du théâtre de la guerre. Elle pourra les garder dans des camps et même les enfermer dans des forteresses ou dans des lieux appropriés à cet effet. Elle décidera si les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation ». — « Art. 12. A défaut de convention spéciale, la puissance neutre fournira aux internés les vivres, les habillements et les secours commandés par l'humanité. Bonification sera faite, à la paix, des frais occasionnés par l'internement ». — « Art. 13. La puissance neutre qui reçoit des prisonniers de guerre évadés les laissera en liberté. Si elle tolère leur séjour sur

(1) V. Paul Fauchille, et Nicolas Politis, *Manuel de la Croix-Rouge*, p. 54.

(2) V. Hoffer, *op. et loc. cit.*

(3) V. Livre orange néerlandais, septembre 1916.

son territoire, elle peut leur assigner une résidence. La même disposition est applicable aux prisonniers de guerre amenés par des troupes se réfugiant sur le territoire de la puissance neutre ». — « Art. 14. Une puissance neutre pourra autoriser le passage sur son territoire des blessés ou malades appartenant aux armées belligérantes, sous la réserve que les trains qui les amèneront ne transporteront ni personnel, ni matériel de guerre. En pareil cas, la puissance neutre est tenue de prendre les mesures de sûreté et de contrôle nécessaires à cet effet. Les blessés ou malades amenés dans ces conditions sur le territoire neutre par un des belligérants et qui appartiendraient à la partie adverse devront être gardés par la puissance neutre de manière qu'ils ne puissent de nouveau prendre part aux opérations de la guerre. Cette puissance aura les mêmes devoirs quant aux blessés ou malades de l'autre armée qui lui seraient confiés ». — « Art. 15. La convention de Genève s'applique aux malades et aux blessés internés sur territoire neutre » (1).

1468. — f) Ainsi, sur son territoire terrestre, l'Etat neutre ne doit pas donner passage aux forces militaires d'un des belligérants ; il ne peut non plus leur permettre de s'y réfugier, de s'y rassembler, de s'y réorganiser et d'en ressortir pour reprendre les hostilités. Mais la situation naturelle des choses et les conditions de la navigation imposent-elles l'application, pure et stricte, aux *eaux juridictionnelles* ou *territoriales*, des mêmes principes ? Beaucoup le contestent. On fait en effet remarquer que le territoire maritime n'est pas aussi nettement séparé du théâtre des hostilités que le territoire continental, où les frontières des belligérants et neutres forment un obstacle réel à la pénétration réciproque ; que le contact entre les forces armées des Etats belligérants et les autorités des Etats neutres existe en cas de guerre maritime beaucoup plus qu'en cas de guerre terrestre ; qu'enfin il y a sur mer des phénomènes de la nature et des besoins qui ne se montrent pas sur terre, qui rendent la navigation maritime particulièrement périlleuse et soumettent les forces militaires navales à des dangers ou à des nécessités que ne connaissent pas les troupes terrestres (2).

1468¹. — C'est en s'inspirant des considérations qui précèdent que, tout d'abord, la doctrine reconnaît en général que les Etats neutres, qui doivent défendre le passage sur leur sol aux armées ennemies, n'ont pas au contraire l'obligation d'interdire le passage dans leurs

(1) V. spécialement sur ces questions : Montaudon, *Des internés en pays neutre dans la guerre continentale*, 1916. — Sanser-Hall, *Des belligérants internés chez les neutres en cas de guerre terrestre*, 1910 ; *De l'internement des prisonniers de guerre sur le territoire neutre en cas de guerre sur terre*, R. D. I. P., t. XIX, p. 40. — Tambaro, *Se uno Stato neutrale possa custodire prigionieri di guerra datigli da uno Stato belligerante*, 1915.

(2) V. Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 147, note 10. — Gaborit, *Questions de neutralité maritime*, pp. 141 et s.

eaux territoriales aux bâtiments de guerre des belligérants : ils peuvent, à leur gré, accorder ou refuser à ces navires la traversée de leur mer littorale. Les auteurs qui soutiennent cette solution font observer, de plus, que le simple passage maritime, à la différence du passage terrestre, est sans dangers et sans inconvénients pour le souverain territorial (1). — Certains vont même plus loin. Ils prétendent que les neutres n'ont pas le droit d'empêcher le passage, qu'ils ont le devoir de l'accorder, puisque la mer entière est ouverte à la libre navigation de tous les peuples. « Le belligérant, dit notamment Travers-Twiss (2), peut *exiger* la traversée par les eaux neutres ». — Mais, à l'inverse, quelques auteurs, par exemple Kleen (3), considèrent que le passage dans les eaux territoriales doit être défendu aux navires belligérants : à leur avis, en l'octroyant, l'Etat littoral manquerait aux devoirs de la neutralité, car ce passage peut donner à l'un des belligérants des facilités plus grandes pour attaquer son adversaire. — Dans ses règles de 1891 concernant la mer territoriale, l'Institut de droit international a admis (art. 5) que « tous les navires sans distinction ont le droit de passage inoffensif par la mer territoriale, sauf le droit des neutres de réglementer le passage dans ladite mer pour les navires de guerre de toutes nationalités ». — Quel est de ces divers systèmes celui qu'a consacré le droit conventionnel le plus récent ? C'est au premier que la XIII^e convention de la Haye du 18 octobre 1907, sur la neutralité maritime, a donné la préférence. Son article 10 porte en effet que « la neutralité d'une puissance n'est pas compromise par le simple passage dans ses eaux territoriales des navires de guerre et des prises des belligérants », ce qui implique à la fois que les belligérants ne contreviennent pas à la neutralité en passant et que le neutre ne manque pas à ses devoirs en laissant passer; et, dans son rapport à la conférence sur cette convention, M. Louis Renault a ajouté que « de l'échange de vues qui a eu lieu un Etat neutre *peut* interdire même le simple passage dans des parties limitées de ses eaux territoriales en tant que cela lui paraît nécessaire pour le maintien de sa neutralité, mais que cette interdiction ne saurait s'étendre aux détroits qui unissent deux mers libres » (4). — Pendant la guerre russo-japonaise de 1904, le roi de Suède-Norvège a interdit aux bâtiments de guerre belligérants l'accès des eaux territoriales en deçà des « défenses fixes sous-marines » (décret du 30 avril 1904), et le roi de Danemark a pris des mesures analogues (décret du 27 avril 1904). — La Hollande, invoquant l'article 4 de sa déclaration de neutralité du 5 août 1914, a, lors de la guerre de 1914-1919, en 1915 et en 1916,

(1) V. Bluntschli, *op. cit.*, art. 772. — Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2153. — Creasy, *op. cit.*, § 549. — Dupuis, *op. cit.*, n° 309. — Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 325.

(2) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, § 218.

(3) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 507. — V. aussi Woolsey, *op. cit.*, § 171.

(4) Actes et documents, t. I, p. 305.

ordonné l'internement du sous-marin allemand *U-C-8* et du sous-marin britannique *H-6*, trouvés dans sa mer littorale ; le gouvernement allemand protesta contre un pareil acte, en prétendant que la déclaration néerlandaise ne défendait pas en réalité le passage des navires de guerre belligérants dans les eaux neutres (1). — Les Instructions à la marine des Etats-Unis publiées en juin 1917, après leur entrée dans la guerre mondiale, déclarent expressément que « la neutralité d'un Etat neutre n'est pas affectée par le simple passage dans ses eaux territoriales de navires de guerre ou de prises appartenant à des belligérants » (art. 2).

Dès lors que les Etats neutres ne sont pas tenus d'interdire le passage dans leurs eaux territoriales, qu'ils doivent, à moins d'une défense expresse de leur part, laisser les navires de guerre belligérants y pénétrer et circuler, ils ne peuvent évidemment pas empêcher les navires de recourir à des pilotes. Peuvent-ils cependant leur permettre l'usage de toute espèce de pilotes ?

L'article 11 de la convention sur la neutralité dans la guerre maritime a prévu un cas spécial qui pouvait prêter à controverse. « Une puissance neutre, dit cet article, peut laisser les navires de guerre des belligérants se servir de ses pilotes brevetés ». — On est obligé, dans certains parages, de recourir à des pilotes. Il y a là un intérêt de sécurité à la fois pour le navire et pour l'Etat dans le port duquel celui-ci veut aborder : si un navire échoue, cela peut en effet gêner la navigation des autres navires. Il y a aussi pour l'Etat un intérêt fiscal : l'emploi des pilotes se paie. Le plus souvent les pilotes ont un brevet ; il y a des pilotes officiels brevetés, qui doivent aller au-devant des navires et les conduire au port. La question était de savoir s'il n'y a pas quelque chose de contraire à la neutralité dans cette assistance donnée à un navire de guerre belligérant par des pilotes officiels. Quand l'accès d'un port n'est permis qu'aux navires qui ont des pilotes officiels, dire qu'un navire ne peut pas se servir de ces pilotes, cela équivaudrait à dire que le port est fermé au navire. La situation est plus délicate, dans le cas où l'entrée du port est autorisée même sans pilote, lorsque c'est seulement dans l'intérêt du navire étranger qu'il y a un service de pilotage et qu'on est libre d'y recourir ou de n'y pas recourir : l'article 11 a levé la difficulté en permettant aux navires belligérants d'avoir recours aux pilotes officiels du port dans lequel ils veulent pénétrer. V. conf. Instructions navales des Etats-Unis de juin 1917, art. 3. — Un Etat neutre qui fermerait ses ports aux navires de guerre belligérants devrait naturellement interdire à ses pilotes de servir de guides aux vaisseaux de guerre qui, méconnaissant cette interdiction, voudraient entrer.

1463². — Mais si un Etat neutre peut, d'après l'opinion dominante, laisser passer dans ses eaux territoriales les navires de guerre des

(1) V. Livre orange néerlandais, septembre 1916, pp. 148 et 162.

nations belligérantes, n'a-t-il pas tout au moins le devoir de leur interdire l'entrée et le séjour dans ses ports ? Ne doit-il pas leur refuser l'hospitalité, un refuge ou un asile dans son territoire maritime proprement dit ? (1).

A cet égard encore, des systèmes contraires ont été soutenus.

Une première opinion *oblige* les pays neutres à ouvrir leurs ports, ou tout au moins un certain nombre de leurs ports, aux navires de guerre des belligérants, non seulement au cas d'innavigabilité ou de détresse de mer, mais en toutes circonstances, même en cas d'avaries causées par le combat à leurs organes de navigation et s'ils veulent échapper à la poursuite de l'ennemi. Toutefois, dans ces dernières hypothèses, et aussi en cas d'avaries causées par la mer aux organes de combat, les navires ne pourront pas sortir des ports qui les ont accueillis : l'Etat neutre devra les désarmer et les retenir jusqu'à la fin des hostilités. C'est la thèse qu'il y a plus d'un siècle a défendue Azuni, car, d'après lui, les belligérants peuvent *exiger* l'asile dans les ports et mers neutres (2). C'est également celle que M. de Lapradelle a développée en 1910 devant l'Institut de droit international (3). Son fondement est qu'il y a un *droit* à la liberté de la navigation et que cette liberté, à peine de n'être qu'un vain mot, implique nécessairement le droit aux escales et aux relais. L'obligation pour le neutre de laisser les navires entrer dans ses ports et en sortir ne constitue

(1) V. Bajer, *Navires de guerre et ports neutres*, R. D. I., 2^e série, t. II, p. 242. — Daninos, *Du droit d'asile dans les eaux neutres*, 1906. — Descamps, *Le droit de la paix. Essai sur l'évolution de la neutralité et la constitution du paacigéral*, 1898. — V. aussi R. D. I. P., t. VII, pp. 629 et 705. — Donker Curtius, *Des navires de guerre belligérants dans les eaux neutres*, 1907. — Dupuis, *Rapport à l'Institut de droit international sur l'hospitalité neutre*, Annuaire de l'Institut, t. XXIII. — Foehérni, *Dei condizione giuridica del belligeranti in territorio neutro*, 1906. — Guillaume, *Admission des bâtiments de guerre dans les eaux et dans les ports belges*, R. D. I., 2^e série, t. III, p. 327. — Lamy, *Admission et séjour des vaisseaux de guerre des belligérants dans les ports neutres*, 1906. — De Lapradelle, *Rapport à l'Institut de droit international sur l'hospitalité neutre*, Annuaire de l'Institut, t. XXIII. — Passenaud, *De l'attitude des neutres vis-à-vis des escadres belligérantes*, 1906. — Pepy, *L'asile maritime en temps de guerre et la deuxième conférence de la Paix* (1907), 1913 ; *Les origines de l'asile maritime en temps de guerre*, R. D. I. P., t. XX, p. 574. — Politis, *Etude sur l'arrêté belge du 10 février 1901 sur l'admission des navires étrangers dans les eaux et ports du royaume*, R. D. I. P., t. VIII, p. 341. — Saburi, *De la situation des navires de guerre des pays belligérants dans les eaux neutres*, Revue de droit international japonaise, t. IV, 1906, n° 6. — Veilhant, *Les vaisseaux belligérants et l'asile dans les ports neutres*, 1906. — V. encore Dupuis, R. D. I. P., t. XVII, pp. 581 et s. — Levy-Boullier, *De l'asile accordé aux vaisseaux étrangers de guerre des belligérants dans les ports neutres*, 1912. — Sanford Colo, *Belligerent merchantmen in neutral ports*, Société Grotius, t. III, p. 23. — Meurer, *Das Gastrecht der Schiffe in Krieg und Friede*, 1902.

(2) *Système universel de principes du droit maritime de l'Europe*, 2^e partie, chapitre IV, article 6, §§ 3-9, trad. française Dijon, an VI, t. II, pp. 321, 332 et 333,

(3) Annuaire de l'Institut, t. XXIII, pp. 100-130.

pas de sa part une violation des devoirs de la neutralité, car ces devoirs ne sont pas de resserrer les conditions de la navigation, mais seulement les conditions de la guerre : les navires de guerre belligérants doivent avoir le droit d'entrer en port neutre pour se fournir de tout ce qui est indispensable à la navigation, mais ils ne peuvent prétendre à plus.

Une seconde doctrine écarte également l'obligation de la clôture des ports neutres, mais, à l'encontre du système précédent, elle ne fait point de leur ouverture une obligation à la charge des Etats neutres. L'accueil des navires de guerre belligérants dans les ports pour leur permettre ensuite de reprendre la mer est un *droit*, non un devoir du neutre. Celui-ci a la faculté d'ouvrir ou de fermer ses ports à sa seule volonté. Seulement, quelque décision qu'il prenne, il doit l'appliquer sans distinction à tous les belligérants. C'est la doctrine la plus généralement admise par les auteurs ; c'est celle que l'Institut de droit international a consacrée par deux fois, en 1903 dans son règlement sur le régime légal des navires dans les ports étrangers (art. 42) et en 1906 dans ses règles de la neutralité (art. 6), et que la majorité de ses membres a défendue en 1910, lors de la discussion sur l'hospitalité neutre dans la guerre maritime. Elle a pour point de départ la souveraineté qu'un Etat possède sur son territoire. Ceux qui admettent ce point de départ n'en tirent pas tous cependant les mêmes conséquences. On l'a vu en 1910 à l'Institut de droit international. Certains, comme den Beei Portugael (1), les poussent à l'extrême : « Etant souverain, déclare-t-il, l'Etat neutre (non lié par une convention) a le droit absolu de faire ce qu'il veut, d'accorder ou de ne pas accorder l'asile et, s'il l'accorde, d'y mettre les conditions qui lui semblent utiles, sauf seulement à être parfaitement impartial envers les deux parties belligérantes, devoir inhérent à l'état même de la neutralité ». D'autres sont plus réservés ; ils se souviennent que l'impartialité n'est pas le seul devoir imposé aux neutres, qu'il y a encore un devoir d'abstention : « La liberté d'action ou de tolérance que les Etats neutres peuvent revendiquer au nom de leur souveraineté, dit M. Dupuis (2), n'est pas illimitée en droit. Les devoirs de la neutralité imposent des limites aux droits de la souveraineté ». Mais quelles sont ces limites ? Ici, les dissidences apparaissent parmi les partisans du système. S'ils s'accordent à reconnaître que l'ouverture des ports n'est pas en soi, à raison des exigences de la navigation, contraire à l'idée même de neutralité et dès lors ne doit pas être nécessairement interdite, ils ne s'entendent plus sur les conditions qu'à raison des devoirs de la neutralité le neutre peut mettre à l'entrée et au séjour des navires sur son territoire : ainsi, tandis que Westlake restreint dans des limites extrêmement étroites la faculté d'hospitalité, Lehr,

(1) Annuaire, t. XXIII, p. 151.

(2) Annuaire, t. XXIII, pp. 46 et 54.

M. Albéric Rolin, Harburger et M. Dupuis lui donnent une portée plus ou moins large, qui toutefois n'est pas identique. Tous admettent l'entrée possible des navires quelle qu'en soit la cause, volontaire ou involontaire, péril de combat ou péril de mer, mais alors que les uns autorisent la sortie de tous les navires indistinctement, après repos, réparations ou ravitaillement, les autres, en majorité, ne la permettent qu'à ceux n'ayant pas cherché un refuge contre un danger de guerre : par exemple, les navires réfugiés dans un port pour échapper à la poursuite de l'ennemi ne peuvent reprendre la mer et doivent être retenus jusqu'à la paix (1).

Un troisième système, enfin, plus rigoureux pour les belligérants, décide que les neutres ont le *devoir* d'interdire l'accès de leur territoire maritime aux navires de guerre des belligérants qui ne veulent pas ou ne peuvent pas tenir la mer. L'entrée dans un port neutre de navires de guerre belligérants, qu'elle soit volontaire ou involontaire, ne peut en définitive jamais avoir qu'un but en connexion, directe ou indirecte, avec la guerre, car le devoir de ces navires est de combattre tant que durent les hostilités ; or la notion de neutralité s'oppose à ce qu'une aide quelconque soit donnée à l'œuvre militaire d'un Etat en guerre. Si un navire de guerre se décide à pénétrer en territoire neutre, c'est qu'une circonstance s'est produite qui fait obstacle à la continuation ou à la sécurité de sa navigation et ainsi diminue sa force de combat ; il ne faut pas que grâce à un neutre il ait le moyen de rétablir à son profit les chances de la lutte. On admet toutefois, par raison d'humanité, que, *dans les cas extrêmes de détresse*, un Etat neutre ait l'obligation d'ouvrir ses ports et ses eaux à des navires de guerre belligérants. C'est le système qu'a adopté le projet de règlement sur la neutralité proposé en 1907 par l'Institut américain de droit international : « Les navires de guerre belligérants, porte son article 15, n'auront pas accès aux ports, rades et eaux territoriales des puissances neutres, sauf le cas de force majeure dûment justifié ». Ce projet ajoute que les navires, entrés par motif de force majeure, « devront quitter le port immédiatement après qu'aura cessé la force majeure ». Mais on peut concevoir, pour ce dernier cas, une autre solution, plus conforme aux devoirs de la neutralité : le navire belligérant en détresse ne sera admis à recevoir un abri sur le territoire neutre qu'à la condition qu'il y reste jusqu'à la fin de la lutte ; un neutre ne peut en effet, sans atteinte à la neutralité, permettre à des navires de poursuivre leur croisière belliqueuse lorsque leur détresse, avant l'entrée au port, les destinait à une perte certaine.

Une combinaison de ce troisième système avec la seconde ou avec la première des théories signalées peut encore être indiquée : le neutre a la faculté ou l'obligation d'ouvrir, *dans tous les cas*, ses eaux aux

(1) Annuaire, t. XXIII, pp. 54 et 398.

navires de guerre belligérants, mais il a, *dans tous les cas*, le devoir de retenir jusqu'à la paix ceux qui y ont pénétré.

1463³. — Chacune des solutions précédemment indiquées a des inconvénients graves. Imposer la fermeture des ports neutres, sauf en cas de détresse extrême, c'est faire une situation inégale aux Etats en guerre, suivant qu'ils auront ou non des ports d'escale, et d'autre part blesser en bien des cas le sentiment d'humanité. Mais obliger ou autoriser les neutres à ouvrir leur territoire maritime aux navires de guerre belligérants afin qu'ils rétablissent, non leurs conditions de guerre, mais leurs conditions de navigation, et leur permettre ensuite d'en sortir, c'est en réalité admettre une solution contraire aux devoirs de la neutralité. Les conditions de la navigation et les conditions de la guerre sont en effet deux éléments inséparables : un navire de guerre qui ne peut plus naviguer ne peut plus combattre ; lui permettre de naviguer c'est donc lui permettre de combattre et dès lors augmenter sa force de combat. La difficulté est de trouver un système qui permette aux navires belligérants d'entrer dans les ports neutres sans violer les obligations de neutralité de l'Etat qui les accueille. M. Paul Fauchille a essayé de la résoudre en proposant en 1910 à l'Institut de droit international que, par un accord international, des ports fussent désignés dans certains pays de telle façon que, par la situation géographique de ces ports, aucun des belligérants, en cas de guerre, ne se trouverait favorisé pour le ravitaillement ou la réparation de ses navires : à ce seul point de vue, et pendant la durée des hostilités, ces ports seraient, par une fiction juridique, considérés comme des ports sans nationalité ; ce ne serait plus des ports neutres, mais des ports *anationaux* ; de la sorte, il ne saurait plus être question ici des obligations qu'impose la neutralité (1).

1463¹. — Quoiqu'il en soit de ce système transactionnel et tout compte fait, la doctrine de la clôture absolue des ports ou, si on trouve cette doctrine trop rigoureuse, celle de leur ouverture, facultative ou obligatoire, avec obligation de désarmer et de retenir jusqu'à la fin des hostilités tous les navires de guerre belligérants, sont encore les systèmes qu'il faut préférer (2). Ce sont les seuls qui tiennent vraiment compte du devoir d'abstention dans les opérations de guerre qui est imposé aux Etats neutres. Ces doctrines, en écartant tout séjour dans les eaux neutres, ou en lui attribuant le caractère d'un

(1) Annuaire, t. XXIII, p. 407. — V. la critique de ce système par M. Dupuis, R. D. I. P., t. XVII, p. 591.

(2) Telle est la doctrine qu'admettent notamment, tout au moins lorsqu'un navire se réfugie dans un port pour échapper à la poursuite de l'ennemi, Azuni (*op. cit.*, part. II, chap. IV, art. 6, § 9), Galiani (*op. cit.*, part. I, chap. X, § IV), Bluntschli (*op. cit.*, art. 776), Bulmerincq (R. D. I., t. XI, p. 849), Dudley-Field (*op. cit.*, § 963), Fiore (*Nouveau droit international public*, t. III, p. 477, note 1), Kleen (*op. cit.*, t. II, p. 31) et l'Institut de droit international (Annuaire t. XVII, pp. 68, 69, 285 : règlement de 1898, art. 42).

internement durant aussi longtemps que la guerre, ont de plus l'avantage de supprimer les controverses inévitables sur les obligations imposées et les actes permis ou défendus par le droit de la neutralité aux navires réfugiés, et ainsi de supprimer toute occasion de conflits entre les Etats belligérants et les Etats neutres. La théorie de la fermeture et celle de l'ouverture obligatoire sous condition de rétention évitent enfln — ce que ne fait pas le système de l'ouverture facultative basé sur le principe de la souveraineté des Etats — les décisions différentes variant suivant les Etats et d'après les temps : avec elles, on ne verra pas dans une même guerre des Etats fermant leurs ports aux belligérants et d'autres les leur ouvrant au contraire, dans des conditions d'ailleurs variables ; il n'arrivera pas davantage avec elles qu'un même pays édicte, suivant ses intérêts, à des époques rapprochées l'une de l'autre, tantôt la fermeture et tantôt l'ouverture de ses eaux. Donner au neutre le droit d'ouvrir ou de fermer ses ports à son gré, en vertu de sa souveraineté, c'est l'exposer forcément à la partialité ou à des soupçons de partialité. On dit parfois, pour expliquer le droit des neutres de recevoir ou d'écarter à leur gré les navires de guerre belligérants, que l'Etat neutre se trouve en définitive en état de paix vis-à-vis des belligérants et qu'en temps de paix tout Etat est libre d'ouvrir ou de fermer suivant sa volonté ses ports aux navires de guerre étrangers ; mais on oublie que la neutralité crée certaines obligations à la charge des Etats assujettis à ce régime qui restreignent leur souveraineté : la question n'est pas de savoir si l'état de paix continue ou non d'exister entre les Etats neutres et les Etats belligérants, mais si l'ouverture des ports n'est pas un acte de participation, tout au moins indirecte, aux hostilités, qui est contraire aux devoirs de la neutralité. Il est bien vrai sans doute que ceux qui reconnaissent à l'Etat neutre le droit de fermer ou d'ouvrir à sa volonté ses eaux aux belligérants exigent, afin d'éviter la variété des solutions, que la décision prise vis-à-vis d'un des belligérants soit identiquement celle suivie vis-à-vis de l'autre. Seulement qui n'aperçoit que cette identité de solution ne sera jamais impartiale qu'en apparence ? Les situations géographiques et navales des belligérants sont nécessairement différentes, et leur diversité donnera à la décision du neutre des effets qui ne seront pas les mêmes à l'égard de l'un et de l'autre. On ne saurait, en tout cas, dans une guerre, obliger *tous* les Etats neutres à observer une attitude pareille à l'encontre des belligérants, et dès lors, même avec l'atténuation indiquée, on se trouvera toujours en présence de décisions contradictoires.

1463^b. — La liberté, pour le neutre, d'accorder ou de refuser à son gré aux navires de guerre belligérants l'accès de ses ports est néanmoins la règle qui fut admise, en termes un peu elliptiques, par les Etats à la deuxième conférence de la Haye de 1907. L'article 9, alinéa 1, de la XIII^e convention dit en effet : « Une puissance neutre doit appliquer également aux deux belligérants les conditions, restric-

tions ou interdictions édictées par elle pour ce qui concerne l'admission dans ses ports, rades ou eaux territoriales, des navires de guerre belligérants ou de leurs prises ». Et son sens a été expliqué comme suit par le rapporteur de la conférence, M. Louis Renault : « Ce qui doit être le point de départ d'une réglementation, c'est la souveraineté de l'Etat neutre, qui ne peut être altérée par le seul fait d'une guerre à laquelle il entend demeurer étranger... Il ne s'agit pas de reconnaître conventionnellement à un Etat neutre des droits qui sont préexistants à la guerre et qui dérivent de sa souveraineté. Le seul élément qu'introduit la guerre, c'est l'obligation de traiter de la même façon les deux belligérants et de leur appliquer également les conditions, restrictions ou interdictions qu'il a plu au gouvernement neutre d'édicter. — Toutefois l'interdiction peut s'appliquer à un navire belligérant qui aurait négligé de se conformer aux prescriptions du neutre ou qui aurait violé la neutralité. Il ne s'agit pas de limiter à ce cas le droit du neutre d'interdire l'accès de ses ports, mais de le dispenser, dans ce cas, de l'obligation d'assurer un traitement égal aux vaisseaux des deux belligérants » (1). — Aux termes de l'article 15 de la XIII^e convention, « à défaut d'autres dispositions spéciales de la législation de la puissance neutre, le nombre maximum des navires de guerre d'un belligérant qui pourront se trouver en même temps dans un de ses ports ou rades sera de trois ». Il suit de là qu'en principe, aussitôt que trois navires d'un belligérant seront entrés dans un port, la puissance neutre devra en refuser l'accès aux autres. Mais que faut-il entendre par les expressions : « trois navires d'un belligérant » : en cas d'alliance entre plusieurs nations, le maximum sera-t-il atteint lorsque trois navires alliés sont entrés dans un port ; ne doit-on pas au contraire permettre l'entrée de trois navires de chaque allié ? C'est dans le premier sens que se prononce M. de Bustamante (2).

1463^e. — En reconnaissant la liberté de l'Etat neutre d'accorder ou de refuser l'asile, la conférence n'a fait, d'ailleurs, que maintenir une pratique internationale unanimement acceptée.

L'origine de l'asile se trouve dans deux traités du 24 février 1495 entre Philippe d'Autriche et Henri VII d'Angleterre, et du 5 avril 1515 entre François I^{er} de France et Henri VIII d'Angleterre, le premier reconnaissant aux navires de guerre des Etats contractants le droit d'aborder librement dans les ports de l'un ou de l'autre, le second ayant au contraire pour but de décourager autant que possible

(1) Actes et documents, t. I, pp. 297 et 305. — Comp. Pépy, *L'asile maritime en temps de guerre et la deuxième conférence de la Paix (1907)*, pp. 124-130. — L'article 8 du premier projet de convention, d'où est sorti l'article 9, était beaucoup plus net : Un Etat neutre peut permettre dans des conditions déterminées et même interdire, s'il le juge nécessaire, l'accès de ses ports aux navires de guerre ou aux prises des belligérants ».

(2) De Bustamante, *La seconde conférence de la Paix*, trad. franc. Scelle, 1909, p. 413.

l'usage de leurs ports par les vaisseaux de guerre des autres Etats. C'est surtout à partir du xvii^e siècle que les traités s'occupent de l'asile maritime pour le régler. Il apparaît alors comme une coutume internationale universellement acceptée. Mais bientôt le principe de l'asile, tout en étant maintenu, fut limité suivant les exigences de la neutralité. Et à la fin du xviii^e siècle, puis au xix^e, ce furent surtout des règlements internes qui s'occupèrent de l'hospitalité neutre (1). Au cours du xix^e siècle et dans les guerres du siècle suivant, des déclarations nombreuses fermèrent les ports neutres, sauf en cas de détresse, aux navires de guerre des belligérants. En 1854 l'Autriche ferma le port de Cattaro aux bâtiments de guerre, à l'exception des navires en relâche forcée par suite de tempête ou d'avarie grave. La Suède fit savoir, par une note circulaire, qu'elle se réservait la faculté d'interdire quelques-uns de ses ports aux navires de guerre et de transport des belligérants. Le Danemark publia, le 2 avril 1854, une note circulaire dans le même sens, relativement au port de Christiansoe. — Pendant la guerre de Sécession, l'Angleterre défendit aux vaisseaux de guerre l'accès des îles de Bahama. — En 1870, la Suède proclama la fermeture de ses cinq ports de guerre. — En 1898, lors de la guerre hispano-américaine, la proclamation chinoise interdit le séjour sauf au cas de tempête. — Les déclarations de neutralité faites d'un commun accord en 1904, pendant la guerre russo-japonaise, par les Etats scandinaves, interdirent aux navires belligérants l'accès de certains ports du Danemark, de la Suède et de la Norvège. — Lors de la guerre mondiale de 1914, les Pays-Bas, par l'article 4 de leur déclaration de neutralité, interdirent, sauf le cas d'avaries, la présence dans leurs ports des navires de guerre belligérants. Et il fut fait des applications de cette règle à des sous-marins allemands et britanniques (n^o 1463²¹) (2). Les Pays-Bas ont également refusé, en invoquant l'article 4 de leur déclaration de neutralité, d'admettre la présence dans leurs eaux des bâtiments de commerce armés des belligérants, qui, d'après eux, constituent des navires assimilés à des navires de guerre : la Grande-Bretagne a soutenu au contraire que des bâtiments de commerce armés pour leur propre défense demeuraient des bâtiments de commerce (Livre orange, septembre 1916, p. 163) (n^o 1313²).

1463⁷. — Si on impose aux neutres l'obligation de fermer leur territoire aux navires de guerre belligérants ou si on ne leur reconnaît l'obligation ou la possibilité de le leur ouvrir, en cas de détresse ou autrement, que sous l'obligation de les y retenir jusqu'à la fin des hostilités, aucune question ne peut plus s'élever au sujet de l'asile ou la solution des problèmes nés de la présence de navires belligérants

(1) V. Pépy, *Les origines de l'asile maritime en temps de guerre*, R. D. I. P., t. XX, pp. 574 et s.

(2) V. Livre orange néerlandais, septembre 1916, pp. 1-4, 148-164. V. aussi n^o 1463²¹.

dans les ports neutres est singulièrement simplifiée : les navires retenus dans les eaux du neutre pendant toute la guerre seront libres de se refaire comme bon leur semblera. Dans la doctrine qui considère comme obligatoire, ou au moins comme possible, l'ouverture des ports neutres aux navires belligérants, sans obligation pour ceux-ci d'y demeurer, la nécessité apparaît, au contraire, d'une réglementation du droit d'hospitalité de manière que soit respecté le devoir des neutres de s'abstenir de toute ingérence, directe ou indirecte, dans les hostilités. A cet égard, deux difficultés particulièrement importantes se posent : l'une concerne la durée et les conditions du séjour dans les eaux neutres, l'autre touche les réparations et le ravitaillement qui peuvent avoir lieu dans ces eaux.

1463³. — 1^o Durée et conditions du séjour. — La pratique française et la pratique anglaise ont été ici pendant longtemps divergentes. — L'Angleterre restreint à une durée de vingt-quatre heures, sauf en cas de tempête et de réparations indispensables, le séjour dans ses ports : un séjour plus long pourrait permettre aux navires de guerre d'un belligérant d'arriver successivement et de se concentrer dans un port neutre. C'est ainsi qu'elle procéda pendant la guerre de Sécession d'Amérique, pendant la guerre franco-allemande, pendant la guerre russo-japonaise (règles du 10 février 1904). — La France, au contraire, ne fixe aucun délai au séjour des navires de guerre belligérants : il y a là, pour elle, une question d'appréciation. C'est notamment la doctrine qu'elle suivit à l'occasion de la guerre hispano-américaine (Instructions du ministre de la marine du 26 avril 1898) et qu'elle appliqua aussi lors de la guerre russo-japonaise (Instructions de février 1904). Cette doctrine, qui laisse ainsi au neutre un pouvoir d'appréciation, n'est pas sans inconvénients : il pourra se trouver aux prises avec les prétentions et les récriminations des belligérants. Durant la guerre russo-japonaise, des difficultés se sont élevées entre la France et le Japon au sujet de l'asile accordé par la France à la flotte russe de la Baltique dans ses différents ports sur la route d'Extrême-Orient (incident de la baie de Cam-Ranh) (1).

A la conférence de la Haye de 1907, l'Allemagne proposa un système intermédiaire. D'après ce système, il faudrait faire une distinction : s'il s'agit de ports neutres situés à proximité du théâtre des hostilités, on peut admettre une limite au séjour, un délai fixe de 24 heures, mais s'il s'agit de ports neutres situés loin du théâtre des hostilités, on doit laisser au neutre toute liberté. Ce système se heurtait à une grave objection : à la différence de ce qui se passe pour la guerre continentale, le théâtre d'une guerre maritime est illimité, il comprend l'ensemble des océans parce que les hostilités sont de nature à se produire partout : quel est exactement le théâtre de la guerre ? Il fut

(1) V. à ce sujet Gaborit, *op. cit.*, pp. 166 et s. — Nagaoka, R. D. I. P., t. XII, p. 625.

donc rejeté. — Finalement, la conférence a décidé que le neutre peut fixer la durée du séjour, une fois pour toutes, sinon avant la guerre, du moins au début de celle-ci, et que, s'il ne l'a point fait, la durée du séjour doit être de 24 heures : la règle britannique des 24 heures était ainsi proclamée comme principe, sauf dérogation par les lois internes. « A défaut d'autres dispositions spéciales de la législation de la puissance neutre, porte l'article 12 de la XIII^e convention du 18 octobre 1907, il est interdit aux navires de guerre des belligérants de demeurer dans les ports et rades ou dans les eaux territoriales de ladite puissance pendant plus de vingt-quatre heures, sauf dans les cas prévus par la présente convention », c'est-à-dire dans les cas où des réparations ou l'état de la mer l'exigent. Il faut noter ici qu'aux termes mêmes de l'article 12 la limitation de la durée du séjour s'étend aux eaux territoriales aussi bien qu'aux ports et aux rades.

La disposition de la convention de la Haye sur la durée du séjour doit s'appliquer aux navires de guerre des belligérants qui se trouvent dans un port neutre au moment de l'ouverture des hostilités, comme à ceux qui y pénètrent au cours de la guerre. En effet, dispose l'article 13, « si une puissance avisée de l'ouverture des hostilités apprend qu'un navire de guerre d'un belligérant se trouve dans un de ses ports ou rades ou dans ses eaux territoriales, elle doit notifier audit navire qu'il devra partir dans les 24 heures ou dans le délai prescrit par la loi locale.

Mais la règle sur la durée du séjour peut-elle être appliquée à un ensemble de navires, à une flotte ou à une escadre, comme à des bâtiments de guerre isolés ? Cela revient à se demander si un port neutre peut servir de lieu de rendez-vous, de point de concentration. Or l'article 5 de la XIII^e convention a dit d'une manière générale qu'un pareil port ne peut servir de base d'opérations (n^o 1451¹). Son article 15, afin d'éviter des difficultés, a disposé comme suit : « A défaut d'autres dispositions spéciales de la puissance neutre, le nombre minimum des navires de guerre d'un belligérant qui pourront se trouver en même temps dans un de ses ports ou rades sera de trois ». Comp. n^o 1463⁵.

A la règle du délai de 24 heures ou du délai indiqué dans la législation de l'Etat neutre, la convention de 1907 a admis des exceptions : — 1^o « Les règles sur la limitation du séjour dans les ports, rades et eaux neutres, dit l'article 14, alinéa 2, ne s'appliquent pas aux navires de guerre exclusivement affectés à une mission religieuse, scientifique ou philanthropique ». — Cela concerne notamment les bâtiments hospitaliers militaires : « ces bâtiments ne sont pas assimilés aux navires de guerre au point de vue de leur séjour dans un port neutre » (art. 1, alinéa 2, conventions du 29 juillet 1899 et du 13 octobre 1907). — En serait-il de même pour un navire de guerre belligérant envoyé dans un port neutre afin d'assurer la sécurité des nationaux de son

pays, compromise par la situation troublée du pays neutre ? La question était délicate à résoudre dans une conférence où tous les Etats sont représentés : il eût fallu donner des exemples qui eussent pu être blessants pour certains Etats. Si on a soulevé la difficulté à la conférence de la Haye, on n'a donc pas insisté sur sa solution. Il semble bien que la limitation du séjour ne devrait pas s'appliquer, car il y a un intérêt général à ce que le navire accomplisse sa mission.

— 2^o Un navire de guerre belligérant a droit à prolonger son séjour à raison de l'état de la mer ou pour cause d'avaries. C'est ce que laisse entendre l'article 12 *in fine* de la convention de la Haye. Et l'article 14, alinéa 1, porte expressément : « Un navire de guerre belligérant ne peut prolonger son séjour dans un port neutre au-delà de la durée légale que pour cause d'avaries ou à raison de l'état de la mer : il devra partir dès que la cause du retard aura cessé ». — A la conférence de 1907, le Japon avait demandé à ce propos qu'un délai fût fixé. On déclara la chose impossible, car il y a des ports où les réparations peuvent se faire très vite, tandis que, d'autres étant moins bien outillés, il faut aller chercher autre part les outils nécessaires, ce qui retarde la réparation. — Pour la prolongation du séjour, il n'y a pas à tenir compte de la cause des avaries à réparer ; on ne doit considérer que leur nature : les avaries causées à un organe de combat même par un fait étranger à la guerre n'autorisent pas la prolongation, mais celles intéressant une partie essentielle à la navigation l'autorisent, eussent-elles été le résultat d'un combat avec l'ennemi (1). En effet, aux termes de l'article 17, « dans les ports et rades neutres, les navires de guerre belligérants ne peuvent réparer leurs avaries que dans la mesure indispensable à la sécurité de la navigation et non pas accroître, d'une manière quelconque, leur force militaire ; l'autorité neutre constatera la nature des réparations à effectuer qui devront être exécutées le plus rapidement possible » (V. n^o 1463¹⁷). — 3^o Par sa formule, l'article 14 semble bien exclure toute autre hypothèse de prolongation de séjour. Toutefois, l'article 19, alinéa 3, dispose que, « si, d'après la loi de la puissance neutre, les navires ne reçoivent du charbon que 24 heures après leur arrivée, la durée légale de leur séjour est prolongée de 24 heures ». — Ne faut-il pas aller plus loin ? L'Etat neutre ne peut-il pas accorder une prolongation de séjour pour achever le ravitaillement autorisé en vivres ou en combustible, si celui-ci n'a pu être terminé dans le délai légal ? On peut l'admettre. Le projet de convention portait un article 19, alinéa 3, disant : « Le ravitaillement et la prise de combustible ne donnent pas droit à prolonger la durée légale du séjour » ; or cette disposition fut supprimée par la conférence sur la demande de la Russie faisant précisément allusion au cas où le navire n'a pas eu le temps de charger son charbon ; mais aucune modification n'a été apportée à l'article 14 de la convention et aucun

(1) Rapport Renault, Actes et documents, t. I, p. 314.

article n'a été ajouté à celle-ci pour consacrer dans le cas prévu le droit à une prolongation : peut-être faut-il en conclure qu'en pareil cas la prolongation ne sera pas un *droit* pour le belligérant, mais une *faveur* que le neutre pourra lui accorder ou lui refuser (n° 1463¹) (1).

1463². — L'Etat neutre qui autorise des navires de guerre belligérants à entrer dans ses eaux maritimes doit assurer la sécurité de leur séjour. Il ne doit pas permettre que le navire de guerre, autoisné à entrer, soit, dans ses eaux, attaqué par un navire ennemi. — Il est devenu d'usage constant chez les puissances maritimes d'exiger de tout navire de guerre belligérant, qu'il laisse s'écouler un intervalle de vingt-quatre heures au moins, avant de pouvoir sortir d'un port neutre pour poursuivre un navire ennemi qui a quitté le port depuis son arrivée (2). — « Lorsque, dit l'article 16 de la convention de 1907, relative à la neutralité sur mer, des navires de guerre des deux parties belligérantes se trouvent simultanément dans un port ou une rade neutres, il doit s'écouler au moins vingt-quatre heures entre le départ du navire d'un belligérant et le départ du navire de l'autre. L'ordre de départ est déterminé par l'ordre des arrivées, à moins que le navire arrivé le premier ne soit dans le cas où la prolongation légale de la durée du séjour est admise. Un navire de guerre belligérant ne peut quitter un port ou une rade neutres moins

(1) V. Pépy, *L'asile maritime*, pp. 168 et s. — Rapport Renault, Actes et documents, t. I, p. 3117.

(2) Ortolan, *op. cit.*, t. II, p. 249. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, n° 220. — V. les nombreuses déclarations de neutralité publiées lors de la guerre hispano-américaine de 1898 et lors de la guerre russo-japonaise, R. D. I. P., t. V et t. XI, Documents. — Comp. sur l'admission des bâtiments étrangers dans les ports d'un Etat en temps de guerre un décret français du 12 juin 1896 (R. D. I. P., t. IV, Documents, p. 5), modifié par un décret du 17 mars 1902 (R. D. I. P., t. IX, Documents, p. 18), modifié lui-même par un décret du 19 juillet 1909 (R. D. I. P., t. XVI, Documents, p. 43) ; le 18 octobre 1912 a été rendu un décret français fixant certaines règles de neutralité en cas de guerre maritime, R. D. I. P., t. XX, Documents, p. 6 ; et le 26 mai 1913 a été rendu un décret français réglant pour le temps de guerre les conditions d'accès et de séjour des navires autres que les bâtiments de guerre français dans les mouillages et ports du littoral français et des pays de protectorat, R. D. I. P., t. XX, Documents, p. 86. V. un arrêté royal belge du 18 février 1901 (Politis, R. D. I. P., t. VIII, pp. 341 et s. et Guillaume, R. D. I., 2^e série, t. III, p. 327). — V. aussi le Code naval des Etats-Unis de 1900, art. 17 et s., R. D. I. P., t. IX, Documents, p. 3. — V. encore un règlement norvégien du 10 mai 1906 sur l'entrée des navires de guerre dans les ports norvégiens, R. D. I. P., t. XV, Documents, p. 19 ; le 21 décembre 1912, le Danemark, la Norvège et la Suède ont signé à Stockholm une déclaration concernant les règles de neutralité en cas de guerre navale, R. D. I. P., t. XX, Documents, p. 1. — V. ordonnance hollandaise du 30 octobre 1909 sur le droit d'entrée des navires de guerre dans les ports hollandais, R. D. I. P., t. XX, Documents, p. 61. — Comp. décret italien du 20 août 1909, R. D. I. P., t. XX, Documents, p. 59. — Décret roumain du 5 décembre 1912, R. D. I. P., t. XX, p. 297. — Lors de la guerre de 1914, les Etats-Unis, encore neutres, ont le 13 novembre 1914 rendu une proclamation sur l'usage du canal de Panama par les vaisseaux des belligérants. V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, p. 271. — A. J., 1915, p. 167.

de vingt-quatre heures après le départ d'un navire de commerce portant le pavillon de son adversaire ». D'autres systèmes avaient été proposés à la conférence de la Haye : 1° L'Etat neutre détermine l'ordre des départs. On a écarté ce système comme donnant à l'Etat neutre une responsabilité trop grande. 2° Le navire le plus faible partira le premier, de façon qu'il puisse se mettre à l'abri contre une attaque du navire le plus fort. 3° L'ordre des départs sera déterminé par celui des demandes de départ : le navire qui partira d'abord est celui qui en aura fait le premier la demande.

Si l'Etat neutre qui reçoit dans ses eaux des navires de guerre belligérants est garant de leur sécurité, ces derniers, de leur côté, ne doivent y accomplir aucun acte d'hostilité ni prendre aucune mesure destinée à préparer dans l'avenir des actes d'hostilité : ils doivent notamment ne rien tenter contre les navires de guerre ou de commerce appartenant à l'autre belligérant avec lesquels ils peuvent se trouver en contact. La proclamation de neutralité du Brésil du 29 avril 1898 et l'ordonnance de neutralité de la République Argentine du 17 août 1914 sont, spécialement, à cet égard, très explicites (1).

1463¹⁰. — Lors de la guerre mondiale de 1914-1919, la Hollande déclara fermer ses ports aux navires de guerre belligérants. Mais il faut observer que cette décision de son ordonnance de neutralité ne s'appliquait qu'aux ports de la métropole : les ports de ses colonies et de ses possessions d'outre-mer, d'après la déclaration du 5 août 1914, restèrent ouverts aux navires belligérants, seulement ceux-ci ne devaient pas y demeurer plus de 24 heures (art. 5); c'est également une durée de séjour de 24 heures qui fut accordée aux navires belligérants se trouvant à l'ouverture des hostilités dans des ports sous la juridiction néerlandaise (art. 7); la règle de 24 heures pour le départ des navires appartenant aux deux parties belligérantes fut de même consacrée dans la déclaration (art. 8). — Les proclamations de neutralité émanées de la Chine, de l'Equateur, de la République Argentine, du Vénézuéla, du Guatemala, du Honduras, du Salvador, de Cuba, du Chili édictèrent des principes analogues à ceux de la XIII^e convention de la Haye du 18 octobre 1907 : les vaisseaux de guerre et les navires auxiliaires belligérants ne peuvent pas, sauf les cas de force majeure, être autorisés à rester dans les eaux neutres plus de 24 heures. — Les règles de neutralité de l'Uruguay du 7 août 1914 limitèrent à 4 le nombre des navires de guerre et à 12 les navires de flottilles d'un belligérant pouvant se trouver en même temps dans un port ou une rade uruguayen et fixèrent à 72 heures la durée du séjour; cette durée fut le 15 décembre 1914 réduite à 24 heures. — Au point de vue du temps de séjour, le Brésil s'est inspiré, dans sa déclaration du 4 août 1914, du système présenté par l'Allemagne à la conférence

(1) V. Le Fur, R. D. I. P., t. VI, p. 70. — Naval war College, *International law documents*, 1917, p. 23.

de la Haye (n° 1463^b) : Art. 7. Dans le cas où les opérations militaires ou les ports de mer d'un des belligérants sont situés à moins de douze jours des Etats-Unis du Brésil, le voyage étant calculé à raison de 23 milles par heure, aucun navire de guerre de l'autre belligérant ou des autres belligérants ne sera admis à séjourner dans des ports, havres ou rades du Brésil pendant plus de 24 heures, sauf dans le cas de relâche des navires pour nécessités urgentes. Les cas de nécessité urgente justifiant le séjour d'un navire de guerre ou d'un corsaire (*privateer*) dans un port au delà de 24 heures existent : 1. si les réparations nécessaires pour rendre le navire en bon état de navigation ne peuvent pas être faites dans ce délai ; 2. s'il y a un sérieux danger causé par le mauvais temps ; 3. si le navire est menacé par quelque vaisseau ennemi croisant à la hauteur du port de refuge. Ces trois circonstances seront prises en considération par le gouvernement pour accorder un délai au navire réfugié ». « Art. 8. Si la distance entre le port, le havre ou la rade de refuge brésilien et le point le plus proche du littoral de l'ennemi est supérieure à un voyage de douze jours, la durée du séjour du navire ou des navires de guerre dans les eaux brésiliennes sera laissée à la détermination du gouvernement, lequel agira suivant les circonstances ». Des dispositions spéciales sont prises à l'égard des corsaires dans l'article 9 : « Sans qu'il y ait à avoir égard à la distance entre les ports brésiliens et le principal lieu des opérations militaires ou entre les ports brésiliens et ceux d'un des pays belligérants, des corsaires (*privateers*) ne pourront pas séjourner dans les ports, havres ou eaux territoriales du Brésil plus de 24 heures, sauf dans les trois cas mentionnés à l'article 7 ». En ce qui concerne le départ des navires d'un port brésilien, l'article 18 stipule : « Si des navires de guerre de deux belligérants se trouvent simultanément dans un port ou havre brésilien, un intervalle de 24 heures doit s'écouler entre le départ du navire de l'un d'eux et celui du navire de l'autre, si tous deux sont des navires à vapeur. Si le premier navire à sortir est un navire à voiles et si le navire ennemi qui vient ensuite est un bâtiment à vapeur, une avance de trois jours doit être donnée au premier navire belligérant. Le délai de départ des navires doit être compté à partir de leurs arrivées respectives, sauf dans le cas où une prolongation de séjour doit être accordée. Un navire de guerre belligérant ne peut quitter un port brésilien avant le départ du navire de commerce portant pavillon ennemi ; il doit observer les dispositions précédentes concernant les intervalles de départ entre vapeurs et navires à voiles » (1).

La déclaration de neutralité du Brésil du 4 août 1914 porte spécialement, dans son article 22 : « Les navires de guerre belligérants qui sont poursuivis par l'ennemi et qui, évitant une attaque, cherchent un refuge dans un port brésilien, doivent être détenus dans ce port

(1) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*.

pour y être désarmés. Mais ils sont autorisés à s'en aller si leurs officiers commandants prennent l'engagement de ne pas s'engager eux-mêmes dans des opérations de guerre » : la dernière partie de cet article a été abrogée le 9 septembre 1914. En ce qui concerne la sortie des navires réfugiés, la déclaration contient, dans son article 24, cette disposition particulière : « Des officiers commandant des forces navales ou des vaisseaux de guerre se trouvant dans des ports brésiliens pour réparations ou approvisionnements, on doit exiger une déclaration écrite qu'ils ne captureront pas des navires de commerce portant pavillon de leur adversaire, même en dehors des eaux territoriales du Brésil, s'ils les rencontrent entre 30 degrés long. ouest de Greenwich, le parallèle de 4 degrés, 30 minutes nord et le parallèle de 30 degrés sud, quand ces navires de commerce ont pris ou ont conduit une cargaison dans des ports brésiliens ».

Les proclamations et les Instructions à la marine que les Etats-Unis ont rendues au cours de la guerre mondiale, pendant le temps de leur neutralité comme après la rupture des relations diplomatiques ou leur déclaration de guerre, sont, en ce qui concerne l'entrée, la durée et les conditions de séjour des navires belligérants dans les ports et les eaux neutres, conformes aux règles admises par la convention de la Haye de 1907, V. notamment Instructions navales de juin 1917, art. 4 et s.

1463¹¹. — 2^o Ravitaillement et réparations. — A. Ravitaillement. — Aux termes de l'article 18 de la XIII^e convention de la Haye, « les navires de guerre belligérants ne peuvent pas se servir de ports, rades et eaux territoriales neutres pour renouveler ou augmenter leurs approvisionnements militaires ou leur armement ainsi que pour compléter leurs équipages ». — Mais un Etat neutre peut-il permettre aux navires de guerre belligérants de prendre dans ses ports et rades des approvisionnements concernant la navigation ? La difficulté se présente à la fois en ce qui concerne les vivres et en ce qui concerne le combustible, éléments tous deux indispensables à la vie du navire.

Il est bien certain qu'un Etat neutre ne doit pas fournir aux navires des belligérants des vivres ou du combustible tiré de ses magasins ou de ses dépôts. Doit-il interdire également cette fourniture, lorsqu'elle est faite par des particuliers ?

1463¹². — 1) Pour les vivres, il existait des différences sensibles entre les systèmes adoptés par les divers Etats. L'Angleterre, en vertu des règles promulguées par elle le 31 janvier 1862, à l'occasion de la guerre de Sécession, n'autorisait la fourniture de vivres aux navires belligérants que dans la quantité nécessaire pour gagner le port le plus proche de leur pays. La France admettait que pouvaient être fournis les vivres, denrées et approvisionnements nécessaires à la subsistance de l'équipage et à la sécurité de la navigation. Et c'est l'un ou l'autre de ces systèmes que suivaient les autres Etats. Ils réapparurent à la conférence de la Haye en 1907. Mais on tomba

assez vite d'accord sur une solution. L'article 19, alinéa 1^{er}, de la XIII^e convention décide : « Les navires de guerre belligérants ne peuvent se ravitailler dans les ports et rades neutres que pour compléter leur approvisionnement normal du temps de paix ».

1463¹³. — 2) Mêmes dissidences relativement au combustible, charbon ou pétrole (1). — Les premières règles en cette matière sont celles que donnèrent en 1861 les Pays-Bas à leurs autorités coloniales : aucun vaisseau belligérant ne devait être autorisé à embarquer plus de charbon qu'il n'en consommerait en 24 heures ». — La Grande-Bretagne, à l'occasion de la guerre de Sécession, ne permit l'acquisition du charbon qu'à raison de la quantité nécessaire pour atteindre le port national le plus rapproché et ne permit le réapprovisionnement dans le même port ou un port du même pays qu'après l'expiration d'un délai de trois mois (Instructions du 31 janvier 1862 ; ord. du 19 décembre 1863). Elle suivit le même système en 1870 (ord. du 19 juillet 1870). Ce système était de nature à soulever des difficultés en pratique. Son application nécessite une enquête pour savoir ce qu'il y a de charbon dans la soute ; qu'entend-t-on, d'autre part, par le port national le plus proche : est-ce le port national le plus proche dans le sens du voyage du navire ou dans le sens absolu du mot ? Cette dernière question se posa lors de la guerre hispano-américaine, à propos de la flotte espagnole venue d'Espagne à destination de Manille, se trouvant à Port-Saïd ; ce port était-il Cadix ou Manille où la flotte allait combattre ? (V. Le Fur, R. D. I. P., t. VI, p. 213). La guerre russo-japonaise donna de nouveau naissance à la difficulté. Une autre difficulté se pose encore avec le système anglais : pour aller à quelle vitesse doit-on fournir le charbon ? On a dit : une vitesse « économique » ; mais quelle est cette vitesse ? A l'époque de la guerre russo-japonaise, la Grande-Bretagne, en février 1904, renouvela ses anciennes instructions ; mais peu après, le 12 août suivant, elle fit prendre par le gouverneur de Malte une déclaration soumettant la flotte russe de la Baltique à un traitement défavorable : cette déclaration, alléguant que l'hypothèse de fourniture d'une flotte entière et non pas seulement d'un navire isolé était un cas particulier, disposa

(1) Sur la question du combustible, V. spécialement : Gover, *De la fourniture du charbon ou autres fournitures aux belligérants* (point de vue anglais), J. I. P., t. XXV, p. 535. — Holland, *De la fourniture du charbon aux escadres russes*, Revue de droit international japonaise, t. III, 1905, n° 6. — De Lapradelle, *La nouvelle thèse du refus de charbon aux belligérants dans les eaux neutres*, R. D. I. P., t. XI, p. 531. — Nys, *Le charbon et les dépôts des Etats neutres*, J. I. P., t. XXXI, p. 1046 et Revue de droit international japonaise, t. III, 1905, n° 5. — Pilidi, *Le combustible en temps de guerre*, 1909. — Scheltus, *L'approvisionnement des belligérants en charbon* (en néerlandais), 1908. — Scholz, *Le ravitaillement en charbon des vaisseaux ennemis dans les eaux neutres*, Archiv. für öffentl. Recht, 1905, p. 157. — Takahashi, *De la fourniture du charbon de terre aux navires de guerre de l'un des belligérants dans la mer territoriale d'un Etat neutre*, Revue de droit international japonaise, 1904, n° 2.

qu'il fallait refuser à la flotte toute fourniture de charbon. — Toute différente est à cet égard la doctrine de la France. Elle autorise l'approvisionnement nécessaire à la sécurité de la navigation, elle ne limite pas la quantité de charbon que peut recevoir un navire de guerre belligérant. Cette doctrine fut la cause, lors de la guerre de 1904, d'une sérieuse contestation entre la France et le Japon : le long séjour que la flotte russe put faire dans les ports français lui donna le moyen de s'approvisionner facilement et tranquillement de combustible (incident de la baie de Cam-Ranh) ; le Japon prétendit qu'on ne pouvait en tout cas assimiler la fourniture accordée à une flotte entière à celle faite à des navires belligérants isolés (1). — Le système anglais a été appliqué, dans la guerre hispano-américaine, par la Chine, le Danemark, Haïti, le Japon et les Pays-Bas ; le système français par l'Italie, le Portugal, la Russie, la Suède et la Norvège. — Comment peut se justifier chacun de ces systèmes ? En faveur du système restrictif de l'Angleterre on peut dire : le navire obligé de chercher un asile dans un port pour y prendre le charbon qui lui manque fait en réalité de ce port une base d'opérations de guerre, or, la règle générale interdisant de tels agissements, il est raisonnable de limiter strictement le droit des neutres de faire des exceptions à cette règle en faveur d'un navire belligérant ; le charbon est un élément essentiel de la valeur militaire d'un navire de guerre et les ports neutres ne doivent pas être employés à augmenter, même à conserver, la force de combat des navires belligérants. La thèse libérale de la France s'appuie sur le raisonnement suivant : l'Etat neutre ne peut, dans ses ports, ni augmenter, ni diminuer la force de combat des navires belligérants ; pour rester vraiment neutre à l'égard du navire belligérant entré dans ses eaux, il doit se borner à le laisser vivre ; or le charbon est, avec les vivres, l'élément indispensable de la vie d'un navire ; les restrictions qu'un Etat neutre peut imposer dans ses ports à l'approvisionnement des navires belligérants en moyens de locomotion, comme en vivres, ne sauraient donc prendre les proportions d'une atteinte aux intérêts vitaux du navire.

1463¹. — Ce sont ces deux doctrines antagonistes qui furent présentées en 1907 devant la conférence de la Haye, la première par l'Angleterre, l'Espagne et le Japon, la seconde par la Russie. La discussion y fut vive. On chercha des solutions conciliatrices : l'Allemagne proposa d'accorder aux belligérants la permission de compléter leur soute entière ; d'autres indiquèrent comme mesure du chargement la dotation normale, une quantité proportionnelle au déplacement ou au nombre des chevaux-vapeur, une quantité nécessaire pour parcourir une certaine distance. L'accord se fit en fin de compte sur le compromis suivant : en principe, comme le veut la règle anglaise, les navires ne pourront prendre du combustible que pour gagner

(1) V. Gaborit, *op. cit.*, pp. 166 et s. — Nagaoka, R. D. I. P., t. XII, p. 625.

le port le plus proche de leur propre pays ; seulement ils pourront en prendre davantage si la législation du pays dans lequel ils se trouvent a adopté un autre mode de computation qui le permette. L'article 19, alinéas 2 et 3, déclare en effet : « Ces navires ne peuvent, de même, prendre du combustible que pour gagner le port le plus proche de leur propre pays. Ils peuvent, d'ailleurs, prendre le combustible nécessaire pour compléter le plein de leurs soutes proprement dites, quand ils se trouvent dans les pays neutres qui ont adopté ce mode de détermination du combustible à fournir. Si, d'après la loi de la puissance neutre (1), les navires ne reçoivent du charbon que vingt-quatre heures après leur arrivée, la durée légale de leur séjour est prolongée de vingt-quatre heures ». Il faut ainsi que tout l'approvisionnement soit fait dans les vingt-quatre heures, durée du séjour autorisé ; ce séjour ne *doit* pas être prolongé, même s'il ne suffit pas au navire pour s'approvisionner : la mise à bord du charbon pouvant exiger plus de vingt-quatre heures dans certains ports mal aménagés, il en résultera qu'en fait il pourra y avoir une réduction de la quantité de charbon qu'on était en droit d'embarquer (Comp. n° 1463^b). L'article 20 de la XIII^e convention, sanctionnant la seconde règle du système anglais, ajoute : « Les navires de guerre belligérants, qui ont pris du combustible dans le port d'une puissance neutre, ne peuvent renouveler leur approvisionnement qu'après trois mois dans un port de la même puissance ». Il est bien évident qu'il faut un délai ; sans quoi, le port neutre servirait de base d'opérations. Par un « port de la même puissance », on doit entendre un port de la métropole ou des colonies : un navire qui a pris du charbon à Cherbourg ne pourra donc pas en prendre avant trois mois même à Saïgon : c'est peut-être excessif ; aussi à la conférence avait-on proposé de fixer un rayon (1000 milles) dans lequel on ne pourrait pas dans ces trois mois s'approvisionner dans un port de la même puissance.

1463^b. — Les articles 19 et 20 visent uniquement le ravitaillement des navires de guerre dans les ports d'un État neutre, et ils n'ont pas prévu, pour le limiter, l'approvisionnement dans ces ports des navires marchands. Leurs dispositions ne s'appliquent donc pas au transbordement fait sur des navires de guerre, en pleine mer ou dans les eaux territoriales neutres, de vivres ou de combustibles apportés par des navires de commerce chargés dans les ports de l'État neutre dans les eaux duquel le transbordement est opéré ou dans ceux d'États autres que celui-ci. Aussi l'usage s'est-il établi en ces derniers temps de faire de semblables transbordements, spécialement pour le charbon, au moyen de bâtiments spéciaux, dits charbonniers, sortis de ports neutres à la rencontre des navires belligérants. La manœuvre, qui est toutefois difficile, n'est possible que par beau temps ; elle deviendra plus aisée quand le pétrole aura remplacé le charbon comme combus-

(1) V. art. 249, alin. 2, code italien de la marine marchande.

tible : des tuyaux suffiront alors pour faire passer le combustible d'un navire dans un autre. Mais cet usage, qui permet d'échapper à l'interdiction ou aux restrictions de ravitaillement, fait naître au point de vue de la neutralité des questions nouvelles : l'Etat neutre ne doit-il pas interdire le transbordement dans ses propres eaux, par quelque navire qu'il soit effectué ? Tenu de ne pas laisser prendre dans ses ports aux navires de guerre du combustible ou des vivres au delà d'une certaine quantité, ne doit-il pas limiter les provisions de combustible ou de vivres que peuvent embarquer dans ses ports les navires de commerce, empêcher ces navires de sortir de ses ports avec des approvisionnements excessifs ou au moins exercer sur eux une surveillance pour s'assurer qu'ils ne vont pas porter en pleine mer aux belligérants du combustible ou des vivres, exiger d'eux par une déclaration écrite la garantie que les objets embarqués sont exclusivement destinés à leur propre usage ? On peut très sérieusement soutenir qu'il faut donner à ces questions une solution affirmative. On aperçoit toutefois les lourdes responsabilités qui alors incomberont aux neutres. En réalité, le navire marchand qui demande de grands approvisionnements sans pouvoir les justifier peut être présumé « personne interposée » d'un navire de guerre ; dans ces conditions, est-il excessif de le traiter lui-même comme un navire de guerre en lui appliquant les limitations et les restrictions prévues pour ce dernier navire par les articles 19 et 20 ? Mais le transbordement sera-t-il dans la pratique aussi efficace qu'on le suppose, tout au moins lorsqu'il s'agira de navires charbonniers ? Tous bâtiments de cette nature, pouvant être soupçonnés de se diriger vers un vaisseau ennemi pour le ravitailler, seront susceptibles de saisie par l'autre belligérant comme transportant de la contrebande de guerre, même s'ils se dirigent effectivement vers un port neutre, grâce à la théorie du voyage continu (Voir *Contrebande de guerre*).

1463¹⁶. — Comment furent appliquées dans les guerres subséquentes les règles de la convention de la Haye en matière de ravitaillement ?

La déclaration de neutralité des Etats scandinaves publiée le 21 décembre 1912 en a fait cette application intéressante : « Les navires de guerre belligérants pourront prendre du charbon pour compléter le plein de leurs soutes proprement dites, y compris les réservoirs à combustibles liquides ».

Citons quelques déclarations de neutralité rendues pendant la guerre mondiale de 1914. — Celle des Etats-Unis du 4 août 1914 déclare : « Il ne sera permis à aucun navire de guerre ou armé en course d'un belligérant de prendre, pendant son séjour dans un port, rade, passage maritime ou les eaux territoriales des Etats-Unis, d'autres fournitures que des provisions et des choses nécessaires à la subsistance de l'équipage, et que le charbon nécessaire, s'il ne marche pas à la voile, pour l'amener au port le plus proche de son propre pays ; dans le cas où le navire est un navire à voile, mais pouvant marcher aussi à l'aide

de la vapeur, il lui sera fourni la moitié de la quantité de charbon à laquelle il aurait droit s'il marchait seulement à la vapeur ; il ne sera fourni de charbon à nouveau à aucun navire de guerre ou armé en course dans les mêmes port, rade, passage maritime ou eaux territoriales des Etats-Unis, sans une permission spéciale, avant l'expiration d'un délai de trois mois à compter du moment où le charbon lui aura été fourni pour la dernière fois dans les eaux des Etats-Unis, à moins que ce navire de guerre ou armé en course ne soit, depuis la dernière fois où le charbon lui a été fourni, entré dans un port du gouvernement auquel il appartient ». — Celle du Brésil de la même date dit, dans ses articles 14 et 15 : « Art. 14. Les navires de guerre belligérants peuvent faire des approvisionnements dans les ports et havres brésiliens : 1. pour compléter leur stock normal de provisions de vivres du temps de paix ; 2. pour prendre le combustible nécessaire pour gagner le port le plus proche de leur pays ou pour compléter le plein de leurs soutes proprement dites ». « Art. 15. Les navires de guerre belligérants qui ont puis du combustible dans un port brésilien ne peuvent renouveler leur approvisionnement dans le même port ou dans un autre port brésilien avant que trois mois se soient écoulés depuis leur dernier approvisionnement ». — Celle de l'Uruguay du 7 août renferme un article 8 ainsi conçu : « Les navires de guerre belligérants ne pourront se fournir de vivres et articles de consommation que pour compléter leurs provisions normales du temps de paix. Quant au combustible, ils pourront compléter l'approvisionnement de charbon proprement dit, sauf si des raisons spéciales obligent à imposer la réduction de la provision ». Elle fut complétée en ce sens par une autre déclaration du 15 décembre 1914 : « Art. 1^{er}. Les navires de guerre des belligérants pourront s'approvisionner en charbon, dans les ports de la République, seulement de la quantité nécessaire pour gagner le premier port charbonnier de la nation voisine de l'Uruguay ». « Art. 2. Les autorités tiendront compte pour la détermination de la cargaison maxima de combustible de la consommation normale du navire en relation avec sa marche et de la distance du port le plus proche vers lequel il se dirige ». De nouvelles règles furent encore édictées le 15 décembre 1914, qui s'occupent du ravitaillement en haute mer par des charbonniers ou des navires analogues : « Art. 1^{er}. Dans le but d'éviter que les ports de la République soient pris comme bases d'opérations des navires de guerre belligérants, on observera les règles suivantes : A. On présume que le fait peut se présenter quand on charge dans un port du combustible et des provisions pour ces navires plus d'une fois dans le délai de trois mois depuis le commencement de la guerre ou pendant celle-ci, soit directement ou par l'intermédiaire de navires auxiliaires joints à la flotte belligérante, soit par l'intermédiaire de bateaux marchands de nationalités belligérantes ou neutres qui agissent comme auxiliaires. B. Le simple bruit qu'un navire charge du combustible ou des provisions navales dans

l'intention de livrer sa cargaison à un navire de guerre belligérant en haute mer, quand il ne repose pas sur des preuves directes ou indirectes, n'impose pas aux autorités neutres le devoir de retenir le vaisseau marchand dans le but de faire une enquête, à moins que l'on ne sache que ce vaisseau a transporté précédemment des provisions pour un navire de guerre belligérant. C. Quand on a une preuve indirecte qui confirme le bruit ou la supposition que le navire marchand a l'intention d'approvisionner en haute mer de combustible ou autres provisions un navire de guerre belligérant, on procède à la rétention du navire suspect jusqu'à ce qu'on puisse vérifier son intention. Cette procédure doit être suivie surtout : quand on sait ou qu'il existe une forte présomption qu'un navire de guerre belligérant est au large auprès du port où le navire marchand prend la cargaison qui peut être utilisée pour l'approvisionnement naval ; quand le navire marchand est de la nationalité du belligérant à qui appartient le navire de guerre dont la présence sur la côte est notoire ; quand un navire marchand qui, dans son voyage précédent entre un port uruguayen et un port neutre, est arrivé au port de destination sans avoir à bord le chargement de provisions navales pris dans le port de départ et prétend prendre une cargaison semblable ; quand des agents d'un gouvernement belligérant achètent des combustibles ou autres provisions et sont chargés sur un navire marchand qui n'est pas expédié sur un port du pays belligérant, mais sur un port voisin neutre, et quand des agents du gouvernement belligérant prennent passage à bord du navire marchand qui prend une cargaison de combustible ou d'autres provisions et qui est expédié sur un port voisin neutre. D. Quoique un navire marchand chargé de combustible ou d'autres provisions navales veuille partir dans des circonstances donnant lieu à la supposition fondée qu'il a l'intention de porter le combustible ou les provisions à un navire de guerre belligérant, on ne procédera pas à sa rétention pour ce seul fait si le cas est isolé et si ni le navire marchand, ni le navire de guerre auquel on suppose destinées les provisions n'ont pas chargé précédemment des provisions semblables depuis le commencement de la guerre ou dans le laps de trois mois. E. Pour juger qu'un belligérant veut convertir le territoire neutre en base d'opérations navales, il faut tenir compte comme idée essentielle du départ répété de ce territoire d'un navire auxiliaire de la flotte d'un belligérant ou d'un navire marchand au service d'un belligérant chargés de combustible ou d'autres provisions navales. F. Ne sera retenu, ni empêché de charger, un navire marchand qui, ayant pris auparavant un chargement de provisions navales dans un port de la République ou un port neutre, l'a porté à sa destination et quoiqu'il s'agisse d'une cargaison identique et même quand le port neutre de destination peut servir de base d'opérations à un belligérant. G. Le devoir d'empêcher un acte contraire à la neutralité incombe exclusivement au pays neutre dont le territoire est utilisé comme base ; et même quand

les provisions sont transportées directement à destination d'une base navale établie sur le territoire d'un belligérant ou sur un territoire soumis à l'autorité d'un belligérant, les autorités uruguayennes ne sont pas obligées par les devoirs de la neutralité de limiter ces chargements ou de retenir les navires ou d'empêcher le commerce d'une autre manière ». — La déclaration des Pays-Bas du 5 août 1914 (art. 9) reproduit textuellement les dispositions de la XIII^e convention de 1907 ; celles de l'Argentine du 5 août 1914, du Honduras du 5 octobre 1914, du Salvador du 4 décembre 1914, y renvoient purement et simplement ; celle du Vénézuéla du 8 août les reproduit également sauf qu'il n'autorise la prise de charbon que pour arriver au port le plus proche d'un pays neutre. — Le Chili a décidé en ces termes le 15 décembre 1914 : « 1^o A l'avenir les provisions de charbon que les navires de guerre des nations belligérantes pourront prendre successivement dans des ports chiliens ne devront pas excéder la quantité nécessaire pour atteindre le premier port charbonnier du pays voisin. 2^o En cas de violation par un navire marchand de quelque'une des règles sur l'observation de la neutralité adoptées par le gouvernement de la République, il ne sera plus accordé de combustible dans les ports chiliens à aucun des navires de la Compagnie dont dépend le navire qui a commis l'infraction. 3^o Les navires internés par décision du gouvernement à raison d'une violation de la neutralité et ceux dont les propriétaires manifestent l'intention de les retenir dans des ports chiliens jusqu'à la fin de la guerre seront concentrés dans les ports chiliens que l'autorité administrative déterminera dans chaque cas. 4^o La quantité de charbon pouvant être livrée dans les ports de la République aux navires marchands sera limitée à la capacité de leurs soutes charbonnières ordinaires, à moins qu'ils ne désirent faire un voyage direct vers des ports européens, auquel cas on leur donnera la quantité de charbon nécessaire pour ce voyage, pourvu que la Compagnie dont dépend le navire fournisse une garantie suffisante, au jugement du gouvernement, que le combustible sera destiné uniquement à réaliser le voyage en question ». — La Colombie a, de son côté, édicté le 13 août 1914 les règles suivantes : « 3^o Empêcher l'embarquement du charbon dans les navires des mêmes escadres, à moins qu'il ne soit constaté que le navire était dépourvu de charbon et qu'il doive recevoir seulement pour remplir ses soutes la quantité de charbon strictement nécessaire pour faire la traversée jusqu'au port étranger le plus proche. 4^o Permettre même aux navires de guerre de se pourvoir de vivres et autres objets qui ne sont pas des armes, des munitions, du charbon et d'autres éléments de guerre ». — D'après l'ordre de neutralité de la Chine du 6 août 1914, « il est interdit aux vaisseaux de guerre et aux navires auxiliaires belligérants de se ravitailler dans les eaux territoriales de la Chine dans une mesure supérieure à celle du temps de paix ou d'augmenter leurs forces de combat » (art. 8), et « il n'est permis à aucune personne, dans le terri-

toire ou les eaux territoriales de la Chire, sans l'autorisation du commandant de l'armée ou de la flotte ou des autorités locales, de vendre du charbon, du combustible ou des vivres aux troupes ou à un vaisseau de guerre ou navire auxiliaire des belligérants » (art. 18). — La déclaration de Cuba du 10 août est conforme aux prescriptions de la Haye ; son article 8 autorise toutefois les navires de guerre belligérants à rester dans les eaux neutres plus de 24 heures s'il est impossible qu'ils se procurent dans cet espace de temps la quantité de combustible nécessaire pour atteindre le port le plus voisin de leur propre nationalité (1).

Une circulaire des Etats-Unis du 19 septembre 1914 a indiqué dans quelles conditions il était interdit à des navires de guerre de se fournir de combustible ou de provisions dans un port neutre ou en haute mer par le moyen de navires marchands les leur transportant d'un port neutre (2). — Par une proclamation du 13 novembre 1914, les Etats-Unis ont édicté certaines restrictions au charbonnage des vaisseaux de guerre ou de leurs allèges dans la zone du canal de Panama, qui ont paru à certains favoriser la Grande-Bretagne aux dépens de l'Allemagne (3).

Parmi toutes ces déclarations de neutralité on doit spécialement remarquer celles de l'Uruguay et du Chili qui, sur deux points au moins, ont introduit des innovations : 1^o l'approvisionnement en combustible des navires de guerre belligérants est limité par elles non plus à la quantité nécessaire pour se diriger vers un port de leur propre pays, mais à celle indispensable pour atteindre le port d'une nation voisine de l'Uruguay ou du Chili : à cause de la grande distance qui sépare les côtes uruguayennes et chiliennes des pays belligérants, la provision de charbon à fournir eût été, avec le système admis jusqu'alors, beaucoup trop considérable pour ne pas leur permettre de se livrer à des opérations de guerre ; 2^o des règles restrictives sont apportées à l'approvisionnement même des navires de commerce, afin d'éviter qu'ils ne se livrent en mer à des transbordements au profit de navires de guerre (4).

Les Instructions navales des Etats-Unis de juin 1917 sont en principe conformes aux prescriptions de la Haye de 1907. Il y est dit : 1^o que les navires de guerre belligérants ne peuvent se ravitailler dans les ports et rades neutres que pour compléter leur approvisionnement normal du temps de paix, avec l'autorisation des autorités

(1) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*.

(2) Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, p. 268 ; A. J., 1915, p. 190.

(3) Paul Fauchille, *op. cit.*, t. I, p. 271. — Brown Scott, *A survey of international relations between the United States and Germany*, p. 128.

(4) V. spécialement en ce qui concerne les diverses questions qu'a soulevées au Chili pendant la guerre de 1914 la question des approvisionnements des navires de guerre en charbon et en vivres, Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, pp. 191 et s., 201 et s.

neutres (art. 15) ; 2^o que ces navires ne peuvent y prendre comme combustible et comme provisions maritimes que la quantité suffisante dans l'opinion des autorités neutres pour leur permettre d'atteindre le port le plus proche de leur pays, mais qu'ils peuvent remplir leurs soutes si la contrée où ils se trouvent a adopté cette méthode de fixer la quantité de combustible ou de provisions (art. 16) ; 3^o que si, d'accord avec la loi de l'Etat neutre, les navires n'ont pu prendre le combustible, les vivres et les provisions vingt-quatre heures après leur arrivée, les autorités neutres peuvent prolonger pour un délai raisonnable la durée de leur séjour (art. 17) ; 4^o que les navires ne peuvent pas se réapprovisionner dans les ports d'un même pays à moins d'un intervalle de trois mois (art. 18).

1463¹⁷. — B. Réparations. — La pratique des Etats distingue les réparations indispensables pour que le navire puisse tenir la mer et celles qui ont pour but d'augmenter ses forces militaires : les premières sont permises dans les ports neutres, même si elles ont été occasionnées par un fait de guerre ; les secondes sont interdites, même si elles ont eu pour cause un accident de mer. C'est la distinction qui fut en général adoptée, notamment pendant la guerre hispano-américaine de 1898, par les déclarations de neutralité de la Grande-Bretagne, de la France, du Brésil, d'Haïti, de la Russie. Et cette distinction reçut en fait plusieurs applications : ainsi le croiseur américain *Harward* fut admis, dans le port de Fort-de-France (Martinique), à y faire réparer les avaries de navigation reçues dans un combat soutenu par les Espagnols. La déclaration du Japon du 30 avril 1898 n'autorisa que les réparations strictement nécessaires pour gagner le port le plus proche du pays des navires. Une formule analogue se trouve dans l'arrêté belge du 18 février 1901 (art. 13 et 14) sur l'admission des bâtiments de guerre étrangers dans les eaux et ports (1). La question des réparations s'est posée à diverses reprises lors de la guerre russo-japonaise de 1904-1905 : les vaisseaux de l'escadre russe de la Baltique purent se faire réparer dans les chantiers de Djibouti et de Majunga, mais les navires russes endommagés dans un combat, *Cesarewitch*, *Askold*, *Diana*, *Aurora*, *Oleg*, *Zamchug*, qui se réfugièrent à Kiao-Tcheou, à Shanghai, à Saïgon, à Manille, furent obligés de désarmer. En 1904, durant la guerre russo-japonaise, les Etats-Unis ne permirent pas au navire russe *Lena*, entré à San Francisco le 11 septembre 1904, d'y faire des réparations qui, devant durer des mois, eussent équivalu à un renouvellement du navire ; en conséquence ils l'internèrent ; ils procédèrent de même vis-à-vis d'autres navires de guerre russes (2). — Les mêmes règles sont en principe admises

(1) V. Le Fur, R. D. I. P., t. VI, p. 208. — Politis, R. D. I. P., t. VIII, p. 359.

(2) V. Gaborit, *Questions de neutralité maritime pendant la guerre russo-japonaise*, pp. 170 et s. — Hershey, *The russo-japanese war*, pp. 209 et s. — Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, pp. 447 et s. — A. J., 1915, p. 486. — V. aussi Cobbett, *op. cit.*, t. II, pp. 355 et 360.

par la doctrine. L'Institut de droit international, dans son règlement de 1893 (art. 42, alinéa 4), a décidé : « Les réparations ne sont permises que dans la mesure nécessaire pour que le bâtiment puisse tenir la mer ». Certains soutiennent toutefois qu'il faut distinguer d'après leur origine entre les avaries dangereuses pour la navigation : celles qui ont été causées non pas par un accident de mer mais par le canon de l'ennemi n'autorisent les réparations que sous condition de l'internement du navire jusqu'à la fin de la guerre (1). Quelques auteurs critiquent la distinction entre les réparations permises et défendues suivant qu'elles ont trait à des avaries intéressant la navigation ou à des avaries intéressant la force militaire, car ils remarquent, non sans raison, que la navigabilité d'un navire de guerre est un élément de son action militaire. — La XIII^e convention de la Haye de 1907, qui, dans son article 18, défend aux navires de « renouveler ou augmenter leur armement », a prévu en ces termes, dans son article 17, le cas des réparations en territoire neutre : « Dans les ports et rades neutres les navires de guerre belligérants ne peuvent réparer leurs avaries que dans la mesure indispensable à la sécurité de leur navigation et non pas accroître, d'une manière quelconque, leur force militaire. L'autorité neutre constatera la nature des réparations à effectuer qui devront être exécutées le plus rapidement possible ». Ainsi, les avaries portant sur un organe militaire ne peuvent pas être réparées mais celles portant sur un organe de navigation peuvent l'être, et c'est la nature des avaries, non pas leur origine, qu'il faut considérer : les avaries de navigation résultant d'un combat sont donc susceptibles de réparations ; une proposition britannique qui prétendait les prohiber fut repoussée par la conférence (2). L'article 17 ne parle que des ports et rades, il ne s'étend pas aux eaux territoriales : on ne conçoit pas, en effet, que des réparations puissent être pratiquement effectuées dans ces eaux.

1463¹⁸. — L'article 6 de la déclaration de neutralité rendue par les Pays-Bas lors de la guerre mondiale de 1914-1919 a textuellement reproduit l'article 17 de la convention de la Haye. — Disposition analogue dans les proclamations du Vénézuéla, de l'Equateur, du Guatemala, du Honduras, de Cuba, du Brésil. — D'après les Etats-Unis, on ne doit pas augmenter la force des navires, on ne peut y faire que les réparations nécessaires pour leur permettre de reprendre la mer, et les réparations faites les navires ne doivent pas rester dans les eaux américaines plus de 24 heures, à moins que pendant ces 24 heures un navire de l'ennemi ne soit parti de ces eaux (proclamation de neutralité du 4 août 1914, proclamation relative à l'usage du canal de Panama du 13 novembre 1904). — Le Chili a rendu le 14 août 1914 des règles de

(1) Rapport Dupuis à l'Institut de droit international en 1910, Annuaire, t. XXIII, p. 66.

(2) Rapport Renault, Actes et documents, t. I, p. 315.

même nature. — La Chine interdit d'augmenter les forces de combat et autorise les autorités locales à accorder aux navires une prolongation du délai de séjour s'ils n'ont pu achever dans les 24 heures la réparation de leurs avaries. — Le 15 octobre 1914, pendant la grande guerre, la canonnière allemande *Geier* entra à Honolulu (Hawaï [Etats-Unis]), dans une condition telle qu'elle était hors d'état de tenir la mer : son commandant indiqua la nécessité de grandes réparations exigeant pour leur achèvement une période de temps indéfinie ; les Etats-Unis accordèrent au navire un délai de trois semaines pour faire les réparations et quitter le port, au bout duquel, s'il ne partait pas, il serait interné. La présence d'un croiseur japonais au large de Honolulu décida le commandant, à l'expiration du temps prescrit, à ne point partir et à demander l'internement de son bâtiment. Peu après que le *Geier* était entré dans le port, le steamer allemand *Locksum* y arriva : ce n'était pas, comme le *Geier*, un navire de guerre, mais un bâtiment marchand ; cependant les Etats-Unis ne lui permirent pas d'y prendre tout le charbon et les chargements qu'il voudrait et d'y rester aussi longtemps qu'il désirerait, ils lui appliquèrent le même traitement qu'au *Geier* et l'internèrent comme lui ; c'est que ce bâtiment marchand avait fourni en haute mer du charbon au *Geier* et ainsi en était devenu une allège (1). — Les Instructions maritimes des Etats-Unis de juin 1917 reproduisent, dans leur article 19, la disposition de l'article 17 de la convention de la Haye et déclarent, dans leur article 17, que les autorités neutres peuvent accorder une prolongation de séjour aux navires s'ils n'ont pu faire les réparations nécessaires dans les 24 heures de leur arrivée.

1463¹⁹. — Quels navires convient-il de considérer comme « navires de guerre », pour l'application des règles du droit des gens concernant l'admission dans le territoire maritime des Etats neutres ?

Le principe est évidemment qu'on doit déclarer tels tous les bâtiments quelconques qui constituent la force armée des Etats. Des difficultés peuvent toutefois s'élever au sujet de quelques-uns d'entre eux. On peut, d'autre part, se demander s'il ne faut pas, au point de vue qui nous intéresse, « assimiler » à des navires de guerre certains bâtiments qui ne font pas régulièrement partie de la force armée.

1463²⁰. — Par application du principe qui vient d'être posé, on doit sans aucun doute soumettre aux règles concernant l'accès et le séjour dans les eaux neutres les corsaires, s'ils appartiennent à des pays qui n'ont pas aboli la course maritime ou si à raison des circonstances de la guerre l'usage en est possible (n° 1239⁴) (Comp. déclaration de neutralité des Etats-Unis, 4 août 1914, n° 1463¹⁶), ainsi que les croiseurs auxiliaires, c'est-à-dire les navires de commerce transformés en bâtiments de guerre dans les conditions indiquées par la

(1) V. Brown Scott, *A survey of international relations between the United States and Germany*, pp. 121 et s. — A. J., 1915, p. 486.

VII^e convention de la Haye du 18 octobre 1907. C'est ce qu'ont spécialement déclaré les ordonnances de neutralité des Etats-Unis du 4 août 1914, de la République Argentine du 6 et du 17 août 1914, de la Chine du 6 août 1914. Des Etats neutres, dans leurs déclarations de neutralité, tout en admettant en principe les navires de guerre, ont parfois exclu les corsaires, comme offrant moins de garanties ; d'autres leur ont fait une situation particulière (Brésil, déclaration du 4 août 1914, n^o 1463¹⁰).

1463²¹. — Un Etat neutre peut-il recevoir dans ses eaux des sous-marins comme tous autres navires de guerre ennemis ? Et, s'il peut les y admettre, doit-il leur appliquer, en ce qui concerne leur séjour, pour leur ravitaillement et leurs réparations, les mêmes règles qu'aux bâtiments qui naviguent à la surface ? La question est susceptible de discussion. Quand il s'agit d'un bâtiment de surface, le droit de séjourner 24 heures dans un port neutre et le droit d'y embarquer, à la condition de ne plus revenir dans un port de cette nationalité pendant trois mois, le combustible nécessaire pour rejoindre sa base la plus proche peuvent apparaître très légitimes et d'une observation facile : on permet ainsi simplement au bâtiment de rentrer chez lui, sans lui donner la possibilité de faire des randonnées et en l'exposant au contraire à être attaqué par les croisières qui le guettent. Mais, pour un sous-marin, la situation n'est-elle pas toute différente ? — Le sous-marin embarque un combustible liquide, qu'on mesure difficilement lorsqu'il le prend par une *manche* à bord d'un autre navire de sa nationalité dans le port neutre ; il peut de plus se maquiller aisément, de sorte qu'il sera à même de revenir sans être reconnu avant l'expiration des trois mois ; il a enfin la possibilité de torpiller qui lui plaît sur sa route de retour sans courir lui-même aucun danger dans la plupart des cas. Dans ces conditions, le séjour et le ravitaillement, même limités, d'un sous-marin n'est-il pas en réalité une sorte d'assistance prêtée, en vue de la guerre, à la puissance qui le possède ? La nécessité de trancher une pareille difficulté s'est présentée au mois de juin 1916 pendant la guerre de 1914. Un sous-marin allemand, l'*U-37*, sous prétexte d'apporter au roi d'Espagne une lettre de l'Empereur d'Allemagne le remerciant d'avoir recueilli les Allemands chassés du Cameroun, entra dans le port espagnol de Carthagène le 21 juin 1916 à 4 heures du matin, et il fut admis à n'en sortir que le 22, à 3 h. 1/2 du matin, après s'y être ravitaillé par le moyen du vapeur allemand *Roma*, interné à Carthagène depuis le 6 août 1914, et avoir débarqué sur le *Roma* des caisses de médicaments pour les Allemands du Cameroun ; ayant quitté les eaux territoriales espagnoles, il échappa en haute mer à la surveillance des vaisseaux ennemis et y torpilla plusieurs vapeurs. A la suite de ce fait, la France, la Grande-Bretagne, le Japon et la Russie adressèrent le 20 août 1916 aux gouvernements neutres un memorandum de protestation : après les avoir exhortés « à prendre des mesures officieuses tendant à empê-

cher les sous-marins belligérants, sans considération pour leur usage, de se servir des eaux, rades et ports neutres », ces États soutinrent que « les navires sous-marins devraient être exclus du bénéfice des règles jusqu'ici acceptées par le droit international en ce qui concerne l'admission et le séjour des navires de guerre et de commerce dans les eaux, rades et ports » et que « tout sous-marin belligérant qui entre dans un port neutre devrait être retenu ». Mais ce memorandum ne produisit pas l'effet attendu. Le gouvernement des États-Unis y répondit notamment en repoussant la demande des Alliés de fermer leurs ports aux sous-marins belligérants. Et, peu après cette décision des États-Unis, au mois d'octobre suivant, un nouveau sous-marin allemand, l'*U-53*, pénétra dans le port américain de Newport-News, où il fut autorisé à séjourner : il y resta trois heures. Cependant, le 19 juillet 1916, la Suède avait interdit l'accès de ses ports aux sous-marins de guerre : cette ordonnance suédoise avait toutefois surtout pour objet d'entraver les opérations des submersibles anglais et russes dans la Baltique. Le 13 octobre 1916, puis le 1^{er} février 1917, la Norvège suivit l'exemple de la Suède : mais ici la décision atteignait principalement les sous-marins allemands ; aussi l'Allemagne, qui n'avait pas protesté contre l'ordonnance suédoise, s'éleva-t-elle vivement contre le décret norvégien. Quant aux États-Unis, ils persistèrent à n'édicter aucune interdiction. Un an plus tard, en juin 1917, un sous-marin allemand vint de nouveau en Espagne faire, à Cadix, un court séjour : sa présence raviva les polémiques sur les devoirs de l'Espagne à l'égard des nations belligérantes, et le 29 de ce mois un décret du gouvernement espagnol interdit à tous les sous-marins l'accès des eaux territoriales et des ports de l'Espagne (1) : ce décret reçut son application à diverses reprises en 1917. Le 23 février et le 12 mars 1917, deux sous-marins allemands, le *U-B-30* et le *U-B-6*, entrèrent dans les eaux territoriales de la Hollande ; rencontrés par les forces navales néerlandaises, ils furent internés. Mais, l'Allemagne ayant prétendu que l'entrée de ses sous-marins dans les eaux hollandaises était due à la condition de la mer, ce qui la rendait régulière (art. 5 décl. de neutralité), et non pas à une faute de navigation comme le soutenaient les Pays-Bas, les deux États décidèrent de soumettre la question à une commission internationale d'arbitrage, composée de cinq officiers de marine danois, néerlandais, allemand, argentin et suédois, qui rendit ses décisions le 20 juillet 1917 : cette commission déclara que l'entrée du *U-B-6* devait être attribuée à une faute de navigation et dès lors que le navire devait rester interné, mais que l'entrée du *U-B-30* était due à l'état de la mer et qu'en conséquence il fallait le relâcher (2). — Peut-être, pour éviter toutes diffi-

(1) V. La Bruyère, *Revue politique et parlementaire*, juillet 1916. — Perrin-Jaquet, *La guerre commerciale sous-marine*, R. D. I. P., t. XXIV, pp. 226 et s. et 429. — V. les textes publiés dans le J. I. P., t. XLIV, pp. 317 et s.

(2) Livre orange néerlandais, 1916-1918, pp. 64-67.

cultés en ce qui concerne les sous-marins, le droit international agirait-il sagement en abandonnant la thèse adoptée par la XIII^e convention de la Haye et en imposant désormais aux Etats neutres, par assimilation des devoirs qui incombent aux neutres dans la guerre sur terre, l'obligation d'interdire à tous les vaisseaux de guerre belligérants, sauf le cas de relâche forcée, l'accès de leurs ports ou de leurs eaux territoriales. — La Société anglaise Grotius, dans des recommandations adoptées le 18 décembre 1917, a admis que les sous-marins pouvaient, sans violation de la neutralité, recevoir l'hospitalité dans les eaux neutres, aux mêmes conditions que les autres navires de guerre, mais qu'ils devaient dans ces eaux se tenir en surface et non pas en plongée, porter les marques distinctives des navires de guerre et arborer le pavillon national : en cas d'infraction à ces règles, le navire et l'équipage doivent être internés jusqu'à la fin de la guerre (1).

1463²². — Faut-il considérer comme un navire de guerre ou au contraire comme un simple navire marchand un sous-marin *commercial* ? Un pareil bâtiment doit-il être soumis dans les eaux neutres aux restrictions de séjour et de ravitaillement imposées par l'usage aux navires de guerre ou peut-il y trouver toute l'hospitalité que la coutume internationale accorde aux navires de commerce ordinaires ? Le sous-marin commercial fut inventé par les Allemands pendant la grande guerre de 1914-1919, en vue d'échapper à l'interdiction du commerce maritime que la suprématie des escadres franco-anglaises faisait peser sur eux. Mais, en fait, son emploi fut restreint. On ne signale guère au cours des hostilités qu'un seul sous-marin de commerce, le *Deutschland*, qui fit deux voyages d'Allemagne aux Etats-Unis, en juillet et en octobre 1916. Les autorités américaines, dès l'arrivée du *Deutschland* à Norfolk le 9 juillet 1916, le firent examiner par des officiers de marine ; et, ceux-ci ayant constaté qu'il ne portait aucun armement de guerre et ne possédait pas de tubes lance-torpilles, le considérèrent comme un simple navire de commerce. Les Alliés, de leur côté, dans une note du 20 août 1916, prétendirent qu'il devait être déclaré navire de guerre : ils annoncèrent en conséquence qu'ils le traiteraient comme tel en haute mer. Un sous-marin commercial, à la différence d'un navire de commerce de surface, a en effet un moyen commode d'échapper à l'arrêt et à la visite des navires de guerre : il n'a qu'à plonger au moment où il est sommé de stopper ; il peut, d'autre part, en naviguant sous la mer, se jouer des blocus les plus effectifs sans que la flotte bloquante ait la possibilité de s'y opposer ; avec l'existence des sous-marins de commerce, aucun blocus ne sera plus possible ; un transport ordinaire, s'il a une grande vitesse, peut sans doute se soustraire aussi facilement au commandement d'arrêt, mais le navire de guerre qui l'a rencontré a au moins la ressource de l'atteindre et de le détruire par le feu de ses canons, ressource

(1) Société Grotius, t. IV, p. XLVIII.

qu'il ne possède pas vis-à-vis d'un sous-marin ; si un gouvernement neutre a tous les moyens de se convaincre, par l'examen qu'il en peut faire, que le sous-marin qui se trouve dans ses eaux est bien un navire pacifique, en haute mer les belligérants ne peuvent pas s'assurer du caractère commercial du sous-marin qu'ils aperçoivent : ils ne sauraient dès lors connaître de sous-marins de commerce. Cependant, après les Etats-Unis, la Suède, par ordonnance du 19 juillet 1916, reconnut l'existence de sous-marins commerciaux, qu'elle soumit aux mêmes règles que les autres vaisseaux marchands ; et elle maintint sa thèse en dépit de la protestation que firent les Alliés le 30 août suivant. La Norvège, par un décret du 13 octobre 1916, admit aussi les sous-marins de commerce à circuler dans ses eaux, mais seulement de jour, par temps clair et en naviguant en surface. Le décret espagnol du 29 juin 1917 semble avoir fermé les eaux de l'Espagne à tous les sous-marins belligérants, quelle que soit leur nature (1).

1463²³. — Les règles qui gouvernent la situation des navires de guerre belligérants dans les ports et les eaux neutres doivent-elles être appliquées aux navires de commerce armés pour leur propre défense ? La question s'est posée au cours de la grande guerre de 1914. L'Allemagne et les Pays-Bas ont prétendu que ces navires devaient être traités comme des navires de guerre et que dès lors ils ne pouvaient être admis obligatoirement dans des ports neutres que dans les cas où sont admis les bâtiments de guerre, c'est-à-dire en cas d'avaries ou de mauvais état de la mer : en effet, d'après l'Allemagne, le droit des gens ne permet pas aux bâtiments de commerce belligérants d'opposer une résistance armée à un bâtiment de guerre de la partie adverse et, d'après les Pays-Bas, ces bâtiments, étant armés, sont à même d'accomplir en cas de nécessité des actes de guerre. La France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Etats-Unis, l'Espagne, les principales Républiques de l'Amérique du Sud ont, au contraire, soutenu qu'ils étaient toujours des navires marchands et qu'ils devaient être considérés comme tels au point de vue de leur admission dans les ports neutres ; les bâtiments de commerce armés uniquement en vue de se défendre, ont-ils dit, ne perdent pas le caractère de bâtiments de commerce, puisque, d'après le droit international, il est permis à un bâtiment de commerce d'un belligérant de se défendre contre une capture de la part d'un navire de guerre de l'adversaire. En particulier, l'ordonnance de neutralité de la République Argentine du 17 août 1914 a, en ce qui

(1) V. Atherley-Jones, *The Deutschland*, Société Grotius, t. III, p. 37. — Hershey, *The Deutschland*, A. J., 1916, p. 852. — Hyde, *The right to attack unarmed submarine merchantmen*, A. J., 1917, p. 160. — König, *Die Fahrt der « Deutschland »*, 1916. — Lassen, *Handels-Uboot « Deutschland »*, 1916. — Pehédecki, *Le droit international maritime et la grande guerre*, p. 255. — Perrinjaquet, *La guerre commerciale sous-marine*, R. D. I. P., t. XXIV, pp. 226 et s. et 429. — Rehm, *Der Unterseebootkrieg*, Zeitschrift für Völkerrecht, t. IX, p. 20. — Scalogne, *Onderzeebooten : onze neutraliteit*, 1917. — Woolsey, *Submarine reflections*, A. J., 1917, p. 137.

concerne leur présence dans ses ports et eaux, refusé d'assimiler les navires de commerce armés à des navires de guerre ; toutefois, comme ces navires peuvent, à raison de leur armement, être transformés facilement en croiseurs auxiliaires, c'est-à-dire en bâtiments de guerre, elle recommanda de les soumettre à une surveillance spéciale, et, à cet égard, elle a fait une distinction entre les navires de commerce ayant seulement des canons à l'arrière et ceux qui en portent à l'avant et sur les côtés : ces derniers, pouvant servir à l'attaque, autant qu'à la défense, doivent être surveillés d'une manière plus rigoureuse ; elle imposa, d'autre part, aux navires de commerce armés, comme aux navires de guerre, l'obligation de ne pas quitter les ports et eaux neutres moins de 24 heures après le départ d'un navire marchand, armé ou non, de l'ennemi (nos *d*, *e* et *g*) (1).

1463²¹. — Le Chili, pendant la guerre mondiale de 1914, considéra et traita comme des navires auxiliaires des flottes belligérantes, c'est-à-dire comme des navires de guerre de ces flottes, les navires de commerce belligérants qui, dans ses ports, avaient d'une manière ou d'une autre prêté assistance aux navires de guerre de leur pays (2).

1463²⁵. — Un Etat neutre est-il tenu de ne pas admettre dans ses ports des navires de commerce ayant navigué originairement sous le pavillon d'une des puissances belligérantes et qui ont été capturés ou réquisitionnés par l'autre partie belligérante ? La question a été soulevée pendant la grande guerre par les Pays-Bas au sujet de navires allemands qui, se trouvant dans des ports du Portugal, avaient été réquisitionnés par le gouvernement portugais. Le cabinet de la Haye a décidé que les navires de commerce sous pavillon d'un Etat belligérant, qui ont été acquis sur l'adversaire par l'exercice du droit de capture ou par réquisition ne peuvent être admis dans la juridiction d'un Etat neutre que pour cause d'innavigabilité, de mauvais état de la mer, de manque de combustibles ou de provisions, avec obligation de repartir immédiatement après la cessation de la cause qui a justifié l'entrée et sous peine d'internement dans le cas où il n'est pas obtempéré à l'ordre de départ. Il a fait découler cette solution, qui était en définitive celle admise par le droit international pour les navires de guerre belligérants, du principe qu'une puissance neutre ne doit pas tolérer sur son territoire la continuation d'actes de guerre ou d'actes ayant donné naissance à un conflit international, comme c'était le cas pour la réquisition des navires allemands par le Portugal puisque c'est cette réquisition qui amena l'état de guerre entre l'Allemagne et le Portugal (3).

(1) V. à ce sujet, Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I et II. — A. J., 1918, Supplément, pp. 196 et 233. — Livre orange néerlandais, septembre 1916, pp. 163-164 — Naval war College, *International law documents*, 1917, p. 23.

(2) V. Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, pp. 209 et s.

(3) Livre orange néerlandais, septembre 1916, pp. 165-166. — Comp. Du

1463²⁶. — Il peut arriver qu'un navire de guerre belligérant soit indûment dans un port neutre, qu'il ne le quitte pas malgré les injonctions qui lui ont été adressées, qu'il y demeure au delà du temps fixé. Dans ce cas, que doit faire le gouvernement neutre ? Il devra prendre les mesures nécessaires pour rendre le navire incapable de reprendre la mer pendant la durée de la guerre. Il enlèvera, par exemple, une pièce du navire indispensable à sa marche. Quant aux officiers et à l'équipage, ils seront également « retenus ». C'est ce que déclare l'article 24 de la convention de la Haye de 1907 sur la neutralité maritime. Cette disposition n'a pas exigé que les officiers et l'équipage fussent internés : on pourra donc les garder à bord du navire ou, si on le préfère, les interner, mais, dans ce dernier cas, il faudra, dit l'article 24, laisser sur le navire les hommes nécessaires à son entretien : dans la guerre continentale, quand une troupe s'est réfugiée en territoire neutre avec du matériel, caissons, canons, etc., on ne prend pas une semblable mesure ; c'est que ces objets ne réclament pas autant de soins qu'un navire. — Aux termes de l'article 24, les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation. — Cette rétention du navire peut faire naître en pratique de nombreuses questions (1). — On peut supposer aussi qu'un navire ne veuille pas se conformer aux prescriptions légales en ce qui concerne les approvisionnements et les réparations : on le soumettra au même régime. — C'est bien souvent à dessein qu'un navire de guerre belligérant s'abstient de quitter le port dans le délai prescrit ou de remplir les conditions auxquelles il est tenu : il cherche ainsi l'internement afin de se soustraire par lui aux attaques d'un ennemi qu'il sait être en force dans le voisinage. Il se peut même que pour ce motif le navire demande ouvertement son internement (2). Le gouvernement neutre, fixé sur les intentions du navire de guerre, ne doit-il pas l'obliger à sortir ? Question délicate. Forcer le navire à quitter le port où il se trouve à l'abri, c'est l'exposer à la destruction, et par suite favoriser son adversaire ; mais l'autoriser à rester en l'internant, c'est rendre quelque peu illusoire la règle sur la durée du séjour et de plus le protéger aux dépens de l'autre belligérant.

régime appliqué par l'Italie pendant la guerre européenne aux bâtiments de commerce ennemis réfugiés dans ses ports, R. D. I. P., t. XXIV, p. 337.

(1) Indiquons-en quelques-unes : à partir de quel moment un navire doit-il être considéré comme retenu ? Qui doit supporter les frais de la rétention ? Qui supportera les risques des navires détenus ? Un navire retenu dans un port neutre peut-il être transféré dans un autre port désigné par le gouvernement du pays où a lieu la rétention ? Aux frais de qui a lieu le transport d'un port dans un autre ? La plupart de ces questions se sont posées au Chili pendant la guerre de 1914, surtout à propos de navires de commerce belligérants qui avaient violé la neutralité chilienne et qui de ce fait avaient été internés. V. Alvarez, *op. cit.*, pp. 281 et s.

(2) Le fait s'est présenté au Chili en 1914 pour des navires de commerce allemands. V. Alvarez, *op. cit.*, p. 287. Comp. n° 1463²⁷.

1463³⁷. — Il n'a été parlé jusqu'ici que de l'admission des navires de guerre belligérants dans les eaux neutres ; la neutralité n'impose-t-elle pas aussi des devoirs aux Etats pour la réception des navires de commerce belligérants ? — En ce qui concerne le droit de passage dans les eaux territoriales, il ne semble pas qu'il y ait des motifs de l'interdire à ces navires : ils gardent malgré la guerre le droit de navigation pacifique : ils ne sont pas, à proprement parler, comme les vaisseaux de guerre, des moyens de combat dont il faille défendre aux neutres de faciliter l'emploi. — Mais quelle doit être leur situation au point de vue de l'entrée dans les ports neutres ? Un Etat neutre ne saurait être tenu de fermer son territoire maritime aux bâtiments de commerce de chacun des belligérants, car de la sorte il augmenterait pour eux les risques de capture en mer et dès lors favoriserait l'adversaire du pays dont ils ont la nationalité. On ne peut davantage l'obliger à leur ouvrir ce territoire et à les laisser y séjourner aussi longtemps qu'il leur plaira, car alors il les mettrait définitivement à l'abri des prises de l'ennemi et les protégerait aux dépens de ce dernier. Dans les deux cas, l'Etat cesserait d'être vraiment neutre. L'idée dont, ici, il faut s'inspirer comme principe est que l'Etat neutre doit traiter les navires de commerce belligérants comme si la guerre n'existait pas. En dépit de la guerre, cet Etat demeure en effet en état de paix avec l'un et l'autre des belligérants. Or, en temps de paix, un Etat peut à sa volonté, en vertu de sa souveraineté, ouvrir ou fermer ses ports aux bâtiments de commerce étrangers. Mais c'est là une règle théorique : le besoin que les peuples éprouvent les uns des autres et l'intérêt des échanges font qu'en fait, à moins de graves raisons comme des raisons sanitaires, les Etats ne font aucune difficulté pour ouvrir leurs ports marchands aux navires de commerce de tous les pays ; ces Etats ont, d'ailleurs, d'autre part, sur les navires qu'ils reçoivent dans leurs eaux, un droit entier de police et de surveillance. Cette règle du temps de paix est aussi celle du temps de guerre. Ne doit-elle pas toutefois, dans ce cas, fléchir sur certains points à raison des obligations qu'entraîne la neutralité ? L'Etat neutre doit, tout d'abord, en temps de guerre plus encore qu'en temps de paix, traiter d'une façon égale les navires de commerce de tous les Etats : il ne saurait fermer ses ports à un belligérant et les ouvrir à l'autre, subordonner l'entrée des navires de chacun d'eux à des conditions différentes. Il doit, de plus, en temps de guerre comme en temps de paix, tenir dans tous les cas ses ports ouverts aux navires en détresse : il y a ici un motif d'humanité auquel il ne peut se soustraire. Mais ne doit-il pas, à raison de sa qualité de neutre, soumettre dans ses ports à un régime particulier les navires des Etats belligérants en ce qui concerne leur séjour, leur ravitaillement et leur approvisionnement ? En temps de paix, rien n'empêche un navire de commerce de demeurer indéfiniment dans un port étranger ; il ne saurait en être de même en cas de guerre, si le navire appartient à un pays belligérant : ce

navire devra quitter le port neutre où il a pénétré dès qu'il aura terminé les opérations qui avaient nécessité son entrée. — Une puissance neutre manquerait aux devoirs de la neutralité, si elle laissait un navire demeurer dans un de ses ports après qu'il en aurait fini avec le débarquement et le chargement des marchandises, dès qu'aurait cessé le péril contre lequel il avait cherché un refuge, car ses eaux ne seraient plus désormais pour lui qu'un abri contre les captures de l'Etat adverse. Elle ne pourrait pas l'y conserver même en l'y internant jusqu'à la fin de la guerre. Outre qu'elle serait désastreuse pour le commerce international, cette solution aurait toujours pour conséquence de priver l'ennemi de son droit de capture. Sans doute, en l'obligeant à sortir, le neutre exposera le navire à être capturé. Mais la capture n'est-elle pas le sort commun qui en temps de guerre maritime attend la propriété ennemie ? Tout ce qu'on peut demander à un Etat neutre, c'est de ne pas augmenter les risques que doit courir cette propriété ; mais, à l'inverse, il ne doit rien faire pour les diminuer. Ayant un droit de police sur les navires de commerce étrangers se trouvant dans ses eaux, l'Etat neutre devra veiller à ce que pendant leur séjour ils ne commettent aucun acte qui serait une violation de sa neutralité. Il prendra donc les mesures nécessaires pour qu'ils ne puissent pas se livrer, avec des navires de guerre ou de commerce croisant au large, à des communications utiles aux opérations de la guerre, notamment par la télégraphie sans fil. Il lui faudra de même faire le nécessaire pour qu'ils ne prennent pas des quantités de charbon ou de vivres assez considérables pour approvisionner et ravitailler des navires de guerre de leur pays. — Toutes ces questions, relatives à la situation des navires de commerce, n'ont guère, malgré leur importance, préoccupé les auteurs ; elles n'ont pas été prévues davantage par la XIII^e convention de la Haye, qui a envisagé seulement la condition des navires de guerre belligérants. Les déclarations de neutralité rendues au XIX^e siècle par les Etats les ont également passées sous silence. Dans le domaine de la science, le projet de règlement sur la neutralité maritime de l'Institut américain de droit international en 1917 a seul cherché à les résoudre (art. 14 et suiv.) ; l'Institut de droit international, dans son règlement de 1893 sur le régime légal des navires dans les ports étrangers, y a à peine fait allusion (art. 7 et 42). Il fallut la guerre mondiale de 1914-1919 pour qu'on s'en inquiétât. La maîtrise des mers qui appartenait aux puissances de l'Entente avait, dès le début des hostilités, amené les navires marchands de l'Allemagne et de ses alliés à gagner au plus vite les ports des Etats voisins étrangers à la guerre et à refuser de sortir des ports neutres où ils se trouvaient afin de ne pas courir le risque d'être capturés. Ce fait montra à certains Etats, notamment dans l'Amérique du Sud, la nécessité de régler d'une manière un peu précise la condition des navires de commerce belligérants par rapport aux territoires neutres. Citons quelques-unes des déclarations de neutralité rendues

par eux. La plupart contiennent des stipulations relatives à l'usage de la télégraphie sans fil (n° 1476). Mais, en dehors de ces stipulations, il y en est d'autres encore. Les règles de neutralité de l'Uruguay du 7 août 1914 déclarèrent spécialement : « Art. 12. Les navires de commerce qui se trouveront ou arriveront dans les ports, rades, ou eaux territoriales ou juridictionnelles pendant la durée de l'état de guerre et qui appartiennent à l'une des nations belligérantes seront interrogés par les autorités maritimes, dès leur arrivée ou à partir du moment où entreront en vigueur les règles de l'état de guerre, sur la nature des opérations qu'ils se proposent d'effectuer dans les ports ou les eaux de la République. S'ils déclarent appartenir à la réserve de la marine de guerre de leurs pays respectifs et qu'ils désirent jouir des prérogatives des vaisseaux de guerre, on leur appliquera les mesures auxquelles se réfèrent les articles concernant ces vaisseaux. S'ils déclarent qu'ils s'occuperont d'opérations commerciales licites, on veillera à ce qu'ils se limitent à elles et on vérifiera s'ils ont ou non à bord de la contrebande de guerre ou des éléments pour se transformer dans le port ou en haute mer en navires de course ou susceptibles de fins guerrières. Si l'existence de ces éléments est prouvée, on leur ordonnera de les débarquer (pour rester déposés jusqu'à la cessation des circonstances de guerre) ; et en cas de négative on leur appliquera les mesures concernant les navires de guerre et on leur imposera le départ dans un délai de 24 heures ». — « Art. 15. Les autorités maritimes veilleront à ce que les navires marchands n'embarquent ni contrebande de guerre, ni éléments propres à les convertir en navires de course ou propres à des fins guerrières ; ni ne recrutent d'équipages ou de troupes dans les ports et eaux de la République. A cet effet, on vérifiera les papiers des navires et dans le cas où ils ne seraient pas en règle au sujet de leur cargaison ou des opérations qu'ils se proposent d'accomplir, on leur enjoindra de continuer leur voyage dans le délai de 24 heures sans faire leurs opérations à moins qu'ils ne se soumettent aux mesures prescrites par l'autorité pour garantir les devoirs de la neutralité » (V. encore décrets des 31 août, 8 et 29 septembre et 20 octobre 1914). De même, le Chili édicta ces dispositions : 1° Règles du 14 août 1914 : « 1) Tout navire en relâche dans les ports chiliens ou qui navigue dans les eaux territoriales nationales sera soumis à l'inspection de ses papiers par les autorités chiliennes, lesquelles pourront, quand elles le jugeront nécessaire, selon les règles qui sont spécifiées plus loin, procéder de nouveau à l'inspection du navire, de ses passagers, de son chargement et de ses documents. En conséquence, on ne pourra autoriser la mise en route d'aucun navire, quel que soit son chargement et quelle que soit sa destination, tant que ce navire n'aura pas présenté des manifestes complets. 2) On ne permettra la sortie d'aucun navire de commerce qui aurait altéré ou essayé d'altérer ses *status*, lorsqu'il existera des motifs de croire que le navire a voulu le faire pour se transformer en

croiseur auxiliaire ou en navire armé, en quelque degré que ce soit. Les actes suivants seront considérés comme présomption de modification des *status* : a) Changer l'emplacement ou la position des canons qui se trouveraient à bord du navire, au moment de son arrivée ; changer la couleur, le gréement ou l'équipement du navire de manière à faire présumer que ce changement a pour objet de le destiner à des opérations de guerre. b) Embarquer des canons, armes ou munitions dans des circonstances qui indiquent l'adaptation du navire à des fins militaires. c) Se refuser à prendre à bord des passagers, si le navire possède des installations commodes pour ceux-ci. d) Charger des quantités anormales de charbon. 3) Les autorités maritimes devront exiger des consuls étrangers qui viseront les papiers du navire une déclaration au sujet du caractère de ce navire, à savoir s'il s'agit d'un navire de commerce occupé au transport de marchandises et de passagers ou s'il fait partie des forces armées de la nation à laquelle il appartient. Dans ce dernier cas, le navire sera prévenu d'avoir à prendre le large dans un délai de vingt-quatre heures et avec le charbon strictement suffisant pour le voyage jusqu'au port le plus rapproché de sa nation. 7) Aucun navire belligérant ne pourra embarquer dans les eaux chiliennes autre chose que les provisions et les objets nécessaires à la subsistance de son équipage, ni une quantité de charbon supérieure à celle stipulée dans la règle n° 3 ». — 2° Note du 2 novembre 1914 : « 1) Tout navire marchand de pavillon belligérant ayant un chargement ou des passagers, ou ayant seulement un chargement, ou encore naviguant sur lest, pourra prendre le charbon nécessaire, plus un 20 0/0 pour les éventualités, pour arriver au Callao ou à Montevideo, selon la route qu'il prendra (c'est-à-dire dans la direction du Nord ou dans la direction du Sud du Chili). 2) Si l'un des navires auxquels se réfère l'article précédent venait à toucher à un autre port du Chili pour prendre de nouveau du charbon ou des vivres, sous prétexte que le combustible qu'il portait lui aurait été enlevé par un navire de guerre, on ne lui permettra pas de prendre une quantité de charbon supérieure à celle nécessaire pour le service » (V. encore note du 7 novembre 1914 ; décret du 15 décembre 1914 ; note du 13 mars 1915). Et, comme sanction de ces mesures, le Chili établit qu' « en cas de violation par un navire de commerce de quelqu'une des règles sur l'observation de la neutralité établies par le gouvernement de la République, il ne sera plus fourni de combustible dans les ports chiliens à aucun des navires de la compagnie à laquelle appartiendrait le navire qui aurait commis l'infraction » (décret du 15 décembre 1914) ; il décida, d'autre part, de considérer comme des navires auxiliaires, assimilés à des navires de guerre, les navires marchands belligérants qui ont fourni des vivres et du charbon à des navires de guerre de leur pays, se sont mis en communication clandestine avec eux ou ont violé d'une manière quelconque la neutralité : ces navires devront quitter les ports chiliens dans le délai de 24 heures, sinon être soumis à inter-

nement (notes des 26 novembre 1914 et 16 janvier 1915). Ainsi, d'après ces déclarations, les navires de commerce belligérants peuvent entrer dans les ports neutres, y stationner et les quitter, sous certaines conditions que les autorités territoriales doivent leur imposer. Ils peuvent aussi, s'ils le désirent, y prolonger indéfiniment leur séjour : le décret chilien du 15 décembre 1914, notamment, n'oblige pas les autorités du Chili à faire sortir de son territoire les navires de commerce belligérants, que leurs propriétaires ont manifesté l'intention d'y laisser jusqu'à la fin des hostilités, mais il leur ordonne de concentrer ces navires dans des ports déterminés (1). En Europe aussi bien qu'en Amérique, des Etats ont également envisagé la situation des navires marchands belligérants dans les eaux neutres. Ce fut en particulier le cas de l'Italie, lorsqu'elle était neutre : elle ne se déclara point tenue d'imposer le départ de ses ports aux navires marchands belligérants qui y avaient cherché un abri ; elle se considéra toutefois comme obligée d'exercer sur eux une surveillance active (2).

1463²⁵. — *g*) Les devoirs de l'Etat neutre en matière maritime par rapport aux blessés et malades belligérants sont prévus par les articles 3, 13 et 15 de la convention X du 18 octobre 1907, sur l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève (V. n° 1395³⁶). On peut les résumer dans les règles suivantes : 1° Un Etat neutre ne doit pas mettre ses propres bâtiments à la disposition du service hospitalier des belligérants (comp. art. 3, conv. 1907) (3). 2° Le navire de guerre d'un Etat neutre peut, sans manquer aux devoirs de la neutralité, recueillir occasionnellement des blessés, malades ou naufragés belligérants, mais son commandant, qui n'a pas à les livrer aux belligérants, doit pourvoir dans la mesure du possible à ce que ces blessés, malades ou naufragés ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de la guerre (art. 13, conv. 1907). 3° Les Etats neutres peuvent dans certaines conditions recevoir sur leur territoire les blessés, malades et naufragés de la guerre maritime. A moins d'un arrangement contraire avec les Etats belligérants, un Etat neutre doit garder, de manière qu'ils ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de la guerre, les blessés, malades et naufragés qui ont été débarqués dans un de ses ports, du consentement de l'autorité locale, par un bâtiment de guerre ou un navire hospitalier belligérant, par un bâtiment hospitalier neutre ou encore par un vaisseau de guerre neutre qui les a occasionnellement recueillis (art. 15, conv. 1907). 4° L'Etat neutre doit toutefois laisser en liberté les blessés, malades et naufragés que débarque dans un de ses ports, sans avoir rencontré de croiseur et sans avoir pris aucun engagement,

(1) V. sur tous ces points. Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, pp. 155 et s.

(2) V. R. W., *R. D. I. P.*, t. XXIV, p. 337.

(3) V. Paul Fauchille et Nicolas Politis, *op. cit.*, p. 81.

un bâtiment de commerce neutre qui les avait recueillis occasionnellement (Rapport Renault à la conférence de la Haye sur l'article 15) (1). 5° Lorsqu'un navire de guerre belligérant se retire dans un port neutre, non pas pour évacuer des blessés, malades ou naufragés, mais pour échapper à l'ennemi et y débarquer, au moment de désarmer ou même avant de désarmer, les prisonniers de guerre blessés ou malades qu'il peut avoir à bord, ceux-ci deviennent libres sitôt qu'ils touchent le sol de l'Etat neutre (2). 6° Les Etats neutres ne doivent pas traiter dans leurs ports, au point de vue du séjour qu'ils y font, les bâtiments-hôpitaux militaires des belligérants comme des navires de guerre (art. 1, conv. 1907) (n° 1463⁸). Des applications de la plupart de ces règles ont été faites pendant la guerre de 1914-1919, notamment par les Pays-Bas (V. n° 1395¹⁰).

1463⁹. — *h*) Les navires de guerre belligérants qui entrent dans un port neutre gardent les prisonniers qu'ils ont à bord. — Mais ceux-ci deviennent libres dès qu'ils sont débarqués sur le territoire neutre. — Au cours de la guerre de 1914-1919 s'est posée spécialement dans la guerre maritime la question de la situation des prisonniers de guerre mis en liberté par le belligérant qui les avait pris et débarqués dans un pays neutre. En octobre 1914, le commandant du croiseur allemand *Emden* remit l'équipage sauvé du torpilleur français *Mousquet* au navire de commerce anglais *Newburn*, en consignait au journal de bord de ce navire qu'il accordait la liberté aux survivants français. Le *Newburn* débarqua les naufragés aux Indes néerlandaises. Comme dans la guerre sur terre des prisonniers de guerre évadés, par conséquent des gens qui ont reconquis leur liberté contre la volonté de l'autorité, ne doivent pas être internés s'ils viennent sur territoire neutre, il a paru logique au gouvernement néerlandais, en cas de guerre maritime, de ne pas interner davantage lors de leur débarquement dans un port neutre des prisonniers de guerre volontairement mis en liberté par l'autorité ; le gouvernement a dès lors décidé la mise en liberté de ces personnes (3). — Si des prisonniers s'évadent du navire belligérant à bord duquel ils se trouvent, ils doivent également être laissés en liberté : le belligérant, qui n'a pas su les garder, ne peut faire acte d'autorité sur le territoire neutre pour les reprendre et le neutre ne peut pas les arrêter pour les lui rendre ou pour les interner, car il y aurait là un acte d'assistance contraire aux devoirs de la neutralité.

1464. — *i*) Un Etat neutre peut-il laisser conduire et recevoir dans ses ports les prises faites par un des belligérants sur l'autre belligérant ? — Au point de vue doctrinal, on conçoit qu'on défende à un Etat neutre d'admettre dans ses eaux les prises des belligérants, car

(1) V. Paul Fauchille et Nicolas Politis, *op. cit.*, p. 151.

(2) Paul Fauchille et Politis, *op. cit.*, p. 152.

(3) V. Livre orange néerlandais, septembre 1916, pp. 174-175.

c'est les assister dans leur œuvre de guerre en les débarrassant d'*impedimenta* qui gênent leur action militaire et en leur permettant de soustraire leurs captures à une reprise de l'ennemi. On peut toutefois se demander si, par raison d'humanité, il ne faut pas accorder aux prises un refuge temporaire dans les eaux neutres, en cas de nécessité urgente, notamment pour se mettre à l'abri des accidents de mer, des tempêtes. Mais alors se pose la question de savoir quel sort doit leur être réservé : seront-elles relâchées ou retenues et internées jusqu'à la fin des hostilités ? pourront-elles séjourner librement dans les eaux neutres pour en sortir quand il leur plaira ou sous obligation de les quitter dans un certain délai déterminé ? Il y a là des difficultés délicates à résoudre. — Beaucoup d'auteurs estiment qu'il faut interdire aux prises l'accès des ports neutres. Seulement, les uns, comme Westlake, admettent l'exclusion des prises d'une manière absolue, tandis que les autres y apportent des exceptions, plus ou moins nombreuses : Lehr ne permet l'entrée qu'à raison d'un accident de mer sans rapport avec l'état de guerre ; Harburger et M. de Lapradelle ajoutent à l'accident de mer proprement dit le besoin impérieux de vivres ou de combustible ; ces derniers s'entendent d'ailleurs pour exiger le départ des prises dès qu'a disparu la cause ayant justifié leur admission (1). L'interdiction des ports neutres aux prises belligérantes est admise aussi par Cobbett, par Kleen, par Rivier. — A côté de cette opinion dont le principe est la fermeture des ports, on peut en imaginer une seconde, qui a sa base essentielle dans le droit de souveraineté du neutre : l'Etat neutre peut, à sa volonté, ouvrir ou clore ses eaux aux prises des belligérants, à condition d'appliquer les mêmes règles aux deux Etats ennemis. C'est une thèse qui a été soutenue par des publicistes également considérables. Parmi eux on doit citer notamment M. Dupuis et M. Albéric Rolin. Ces auteurs pensent que le neutre n'est pas tenu d'interdire aux prises l'accès de ses ports et qu'il peut le leur ouvrir sans aucune restriction, même en cas de péril de guerre, mais ils considèrent que, dans ce dernier cas, les prises doivent être relâchées : en toutes autres hypothèses elles peuvent, au contraire, rester dans les eaux neutres au pouvoir du capteur, sans que soit limitée la durée de leur séjour (2). Dans le même sens, Perels décide que le fait, de la part du neutre, de donner asile à des prises n'est pas une faveur indûment accordée et violant la neutralité, et il estime que, un Etat neutre étant libre néanmoins d'interdire aux navires de guerre des belligérants (ou à leurs corsaires) d'amener leurs prises dans ses ports, en cas de silence de l'Etat à ce sujet, les belligérants sont en droit de présumer que leurs navires

(1) V. Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXIII, pp. 86, 124, 156, 143, 148. = Cobbett, *op. cit.*, t. II, p. 359. — Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. I, p. 488. — Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 404.

(2) V. Annuaire de l'Institut, t. XXIII, pp. 87, 168.

peuvent entrer librement, avec leurs prises et leurs prisonniers, dans les ports de l'Etat neutre et qu'ils auront la liberté d'en sortir avec eux : d'après lui, l'hospitalité, accordée par l'Etat neutre, ne constituerait une violation de la neutralité que si, octroyée à l'un des belligérants, elle était refusée à son adversaire. Se rattachent encore à la même doctrine Bulmerincq et Oppenheim (1). — Un jurisconsulte allemand, M. Kaufmann, admet que l'Etat neutre ne doit permettre d'amener une prise dans un de ses ports que pour cause d'innavigabilité, de mauvais état de la mer, de manque de combustible ou de provisions et que la prise doit repartir aussitôt que la cause qui en a justifié l'entrée a cessé, mais qu'il peut permettre sans restriction l'accès de ses eaux aux prises lorsqu'elles y sont amenées pour être laissées sous séquestre en attendant une décision du tribunal des prises (2). — Le règlement des prises de l'Institut de droit international de 1882 dit que « le navire saisi ne pourra être conduit dans un port d'une puissance neutre que pour cause de péril de mer ou lorsque le navire de guerre sera poursuivi par une force ennemie supérieure » : dans le premier cas, le navire de guerre et sa prise devront quitter le port neutre « aussitôt que possible après que la tempête aura cessé » et, dans le second cas, la prise sera relâchée (art. 29 et 40).

Il nous semble que le système le plus conforme aux devoirs de la neutralité est celui qui n'autorise l'accueil des prises dans les eaux neutres qu'en cas d'extrême détresse et sous condition de relâche : il ne faut pas, en effet, que le refuge fasse au capteur une situation meilleure que celle qu'il aurait eue sans lui, or avant le refuge la prise était en grand danger d'être complètement perdue pour le belligérant puisque c'est uniquement en vue de la sauver qu'il l'a fait entrer en territoire neutre.

Au point de vue de l'admission des prises dans les eaux neutres, ne convient-il pas de faire une distinction entre les prises convoyées par le navire de guerre qui les a faites et les prises amariniées, c'est-à-dire naviguant seules avec un équipage de prise ? Les quelques auteurs qui en Europe ont examiné la question sont d'avis d'assimiler les prises amariniées aux prises convoyées (3) ; on les distingue, au contraire, aux Etats-Unis : d'après ceux-ci, des prises ne peuvent pas être amenées dans les eaux neutres pour y être gardées par un maître de prise ; elles peuvent seulement y être conduites par le navire capteur lui-même, ou par un navire de guerre agissant comme con-

(1) V. Bulmerincq, R. D. I., t. XI, p. 650. — Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 328. — Perels, *Manuel*, § 40, p. 252. — Sur la question de l'admission des prises, V. Brown Scott, *The right of prize and neutral attitude toward admission of prizes*, A. J., 1916, p. 104.

(2) V. Annuaire de l'Institut, t. XXIII, pp. 87 et 173.

(3) V. Donker Curtius, *Des navires de guerre belligérants dans les eaux neutres*, p. 216.

voyeur, et cela non pour une période indéfinie, mais pour une des causes temporaires admises par le droit international (1).

Ici, comme pour l'admission des navires de guerre, la pratique française et la pratique anglaise sont en désaccord. — L'ordonnance française de la marine de 1681 permettait aux prises amenées par les croiseurs ou les corsaires des nations étrangères d'entrer dans les ports français, mais leur défendait d'y séjourner plus de vingt-quatre heures, hors le cas de danger de mer : c'est encore la doctrine que la France a appliquée dans les guerres les plus récentes. — En Angleterre, on interdisait et on interdit toujours l'admission des prises en port neutre, même pour moins de vingt-quatre heures et sans aucune exception. — Depuis la guerre de Crimée, de 1854, de nombreuses déclarations de neutralité ont prohibé l'entrée dans les ports avec des prises, ou bien le séjour de plus de vingt-quatre heures, hors le cas de nécessité, par exemple celles rendues, pendant la guerre de Sécession, par l'Angleterre, l'Espagne et la France ; pendant la guerre de 1870, par l'Angleterre, l'Espagne, la Hollande, l'Italie, le Chili, le Pérou ; pendant la guerre hispano-américaine de 1898 par la France, le Brésil, l'Angleterre. — Le code italien de la marine marchande de 1877 et l'arrêt belge du 13 février 1901 défendent l'entrée des prises, mais réservent le cas de relâche forcée, etc. — En 1871, le croiseur allemand *Augusta*, escorté de sa prise, le navire français *Saint-Marc*, reçut, à la suite de mauvais temps, successivement l'hospitalité dans le port de Plymouth et en Hollande, où on ne lui accorda qu'un séjour de 24 heures ; au contraire, la Norvège permit au *Saint-Marc*, naviguant avec un équipage de prise, de demeurer dans le port d'Hindole du 16 février aux derniers jours de mars (2).

La XIII^e convention de la Haye sur la neutralité maritime du 18 octobre 1907 dispose en ces termes en ce qui concerne les prises : — « Art. 21. Une prise ne peut être amenée dans un port neutre que pour cause d'innavigabilité, de mauvais état de la mer, de manque de combustible ou de provisions. Elle doit repartir aussitôt que la cause qui en a justifié l'entrée a cessé. Si elle ne le fait pas, la puissance neutre doit lui notifier l'ordre de partir immédiatement ; au cas où elle ne s'y conformerait pas, la puissance neutre doit user des moyens dont elle dispose pour la relâcher avec ses officiers et son équipage et interner l'équipage mis à bord par le capteur. — Art. 22. La puissance neutre doit, de même, relâcher la prise qui aurait été amenée en dehors des conditions prévues par l'article 21 ». — La règle consacrée par la convention de la Haye est donc qu'une prise ne peut en principe être amenée dans un port neutre, et cette règle s'applique

(1) V. Basdevant, R. D. I. P., t. XXIV, pp. 110 et 451. — Brown Scott, *op. et loc. cit.*

(2) En 1802, des corsaires anglais entrèrent dans les ports du Portugal avec des prises françaises. V. Borel, *La mission diplomatique du général Lannes à Lisbonne (1801-1804)*, Revue des Deux-Mondes, 1^{er} août 1911, pp. 651 et 655.

à la fois à la prise escortée et à la prise conduite par un équipage que le capteur a mis à bord : la prise ne peut être reçue qu'à titre exceptionnel par raison d'humanité, et seulement pour une durée limitée. Mais, afin que les capteurs, privés ainsi de la possibilité d'envoyer leurs prises dans des ports neutres d'un accès plus facile que les leurs et embarrassés par elles, ne soient pas tentés de les détruire, les Etats neutres n'auront-ils pas l'obligation d'admettre les prises pour les garder sous séquestre ? On recula à la conférence devant les charges qu'une pareille obligation pouvait imposer aux neutres. On y proposa seulement de leur permettre d'admettre les prises dans ces conditions ; ce ne serait pour eux qu'une faculté ; ils seront toujours libres de les recevoir ou non. Cette proposition, dont l'effet devait être non pas d'empêcher les destructions de prises, mais seulement de les rendre plus rares, fut admise et est devenue l'article 23 : « Art. 23. Une puissance neutre peut permettre l'accès de ses ports et rades aux prises escortées ou non, lorsqu'elles y sont amenées pour être laissées sous séquestre en attendant la décision du tribunal des prises. Elle peut faire conduire la prise dans un autre de ses ports. Si la prise est escortée par un navire de guerre, les officiers et les hommes mis à bord par le capteur sont autorisés à passer sur le navire d'escorte. Si la prise voyage seule, le personnel placé à son bord par le capteur est laissé en liberté ». Ainsi un Etat neutre ne manque pas à la neutralité en recevant des prises pour les garder. — La convention ne décide rien à l'égard des prises qui se réfugient dans un port neutre afin d'échapper à la poursuite de l'ennemi ; doivent-elles être relâchées par l'Etat neutre ou celui-ci peut-il leur donner asile jusqu'à ce que le péril soit passé ? Permettre au capteur de conserver la prise, c'est lui donner assistance pour un acte hostile, c'est enlever à son adversaire le bénéfice de ses avantages, et, par là même, violer la neutralité. A la conférence l'Angleterre proposa de déclarer qu'en pareil cas la prise doit être relâchée, mais sa proposition demeura sans suite. On a soutenu, en se prévalant de l'article 23 dont les motifs sont applicables en ce cas comme en tous autres, que les prises se réfugiant pour échapper à la poursuite de l'ennemi demeurent la propriété du capteur (1). — A côté de l'admission des prises qu'elle défend en règle générale, la convention a envisagé leur passage dans les eaux neutres qu'au contraire elle autorise : « Art. 10. La neutralité d'une puissance n'est pas compromise par le simple passage dans ses eaux territoriales des prises des belligérants ».

Lors de la guerre mondiale de 1914, la plupart des déclarations de neutralité ont envisagé la question de l'admission des prises. Les Pays-Bas ont interdit leur entrée dans leur territoire maritime, sauf en cas d'innavigabilité et de détresse, mais ils n'ont pas consacré leur droit de les recevoir pour les garder (art. 10 et 16). Mêmes dispo-

(1) Pépy, *L'asile maritime en temps de guerre*, p. 227.

sitions de la part du Vénézuéla. Le Brésil autorise au contralro la mise sous séquestre des prises (art. 20 et 21). L'Uruguay, assimilant les prises aux navires de guerre belligérants, en admet l'entrée pour un séjour de 72 heures, devenu plus tard de 24 heures ; il autorise pour un temps indéfini celle des prises ennemies pour rester en séquestre (art. 11). La Chine s'est occupée des prises dans l'article 19 de sa déclaration du 6 août 1914. — Au cours de la grande guerre, le croiseur allemand *Moeve*, après avoir capturé en haute mer le vapeur anglais *Appam*, plaça sur celui-ci un équipage de prise ; et l'*Appam*, avec son équipage de prise, mais sans être accompagné par le navire de guerre qui l'avait capturé, entra, dans l'intention d'y rester, dans le port neutre des Etats-Unis, Newport-News, bien que, plus à proximité du lieu de la capture, se trouvassent soit un port allemand, soit un autre port neutre où il aurait pu être amené. Les Etats-Unis, qui n'ont adopté la convention de la Haye de 1907 que sous réserve de l'article 23, estiment que les prises ne peuvent entrer et rester dans un port neutre que temporairement, en cas de relâche forcée, et non pour y attendre la décision du tribunal des prises, et, d'autre part, l'article 29 du traité du 11 juillet 1799, qu'ils ont conclu avec la Prusse, admet que les prises ne peuvent pas être amenées dans les eaux des Etats-Unis pour y être gardées par un maître de prise, qu'elles ne peuvent y être conduites que par le navire capteur lui-même ou par un navire de guerre agissant comme convoyeur de la prise, et cela non pour une période indéfinie, mais par l'effet de causes temporaires reconnues par le droit international. Il convient, d'ailleurs, de noter que la XIII^e convention de la Haye de 1907 ne pouvait être invoquée dans l'espèce, car la Grande-Bretagne ne l'avait pas ratifiée. Les Etats-Unis considérèrent donc l'entrée de l'*Appam* comme illicite, et les tribunaux américains furent saisis de la difficulté. La cour fédérale de district de Norfolk, le 29 juillet 1916, et la cour suprême des Etats-Unis, le 6 mars 1917, ont déclaré que l'usage qui est fait d'un port américain en y amenant une prise, montée par un équipage de prise, avec l'intention de l'y laisser, constitue, selon les principes du droit international, une atteinte à la neutralité des Etats-Unis ; elles décidèrent en conséquence la restitution à ses propriétaires du vapeur britannique capturé (1). — Au mois de septembre 1914 la Hollande refusa de laisser passer par l'Escaut, territoire néerlandais, à destination de l'Angleterre, des navires de commerce allemands qui avaient été saisis à Anvers par l'autorité belge au commencement de la guerre : la saisie de ces navires ayant été un acte de guerre, le gouvernement des Pays-Bas a pensé qu'il serait contraire à la neu-

(1) V. Basdevant, *L'affaire de l'Appam*, R. D. I. P., t. XXIV, pp. 109 et 451. — Belon, *The Appam*, Société Grotius, t. II, p. 11. — Burchard, *The case of the Appam and the law of nations*, A. J., 1917, p. 270. — Coudert, *The Appam case*, A. J., 1917, p. 302. — Brown Scott, *The case of the Appam*, A. J., 1916, p. 809.

tralité d'en permettre le transport par son territoire. Son attitude ne fut pas différente à l'égard de ces navires lorsque, plus tard, après avoir été repris par les Allemands, ils voulurent passer de nouveau par l'Escaut (notes hollandaises du 15 septembre 1914 et du 30 mars 1915, Livre orange néerlandais, déc. 1916-avr. 1918, pp. 29 et 34). La Hollande a en effet posé en thèse qu'elle ne devait pas, comme puissance neutre, tolérer, sur son territoire, la continuation d'actes de guerre par lesquels des objets ont passé des mains d'un belligérant dans celles de son adversaire. C'est en conformité de cette règle qu'elle refusa aussi de recevoir dans ses ports les navires d'un belligérant réquisitionnés par l'autre belligérant, ou même par une puissance neutre alors que la réquisition faite par cette puissance a déterminé son entrée dans la guerre (par exemple les navires allemands réquisitionnés par le Portugal en février 1916) (n° 1463²⁵). En ce qui concerne les prises proprement dites, le gouvernement néerlandais est de même d'opinion que les navires de commerce sous pavillon d'une des puissances belligérantes et qui ont été acquis sur l'adversaire par l'exercice du droit de capture ne sont admis dans la juridiction de l'Etat que pour cause d'innavigabilité, de mauvais état de la mer, de manque de combustibles ou de provisions, avec obligation de repartir immédiatement après la cessation de la cause qui a justifié l'entrée et sous peine d'internement au cas où il ne serait pas obtempéré à l'ordre de départ (Livre orange, septembre 1916, p. 165, et déc. 1916-avr. 1918, p. 40).

La Société anglaise Grotius, dans des recommandations du 18 décembre 1917, a soutenu qu'il devait être permis aux navires de guerre belligérants d'amener leurs prises, ennemies ou neutres, dans les ports d'Etats neutres, et que ces Etats, en les recevant, ne se rendaient coupables d'aucune violation de neutralité : mais les prises doivent être internées dans ces ports jusqu'à la fin de la guerre (1).

Les Instructions des Etats-Unis à leurs officiers de marine de juin 1917 ne permettent l'entrée des prises dans un port neutre qu'en cas d'incapacité de tenir la mer, de mauvais temps ou de manque de combustible ou de provisions et exigent leur départ aussitôt qu'ont pris fin les circonstances ayant motivé leur entrée (art. 20 et 21).

1465. — *j*) La vente en pays neutre des prises faites par un belligérant sur l'autre ne doit pas être autorisée, tant que l'acquisition du navire et de la cargaison capturés n'est pas légalement opérée (2). — Or l'acquisition n'est pas faite avant la décision du tribunal qui statue sur la légalité de la prise et la constate. Avant cette décision, la vente, en pays neutre, est illégale ; comme dit Geffcken, celui qui la permet favorise la partie belligérante ayant opéré la saisie. —

(1) Société Grotius, t. IV, p. XLVIII.

(2) La question de savoir si l'Etat capteur a le droit de disposer des prises dans un port neutre suppose évidemment admis le droit du séjour d'un navire de guerre en eaux neutres avec prise.

Mais, quand l'acquisition de la prise est devenue définitive et inattaquable d'après les règles internationales, la validité de la vente, en pays neutre, ne peut faire l'objet d'un doute (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 147, note 12. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, n° 227). — L'Etat neutre est libre d'interdire sur son territoire ce genre d'aliénations. Certains traités les admettent, d'autres les prohibent. — Oppenheim ne permet la vente, après condamnation, que pour les prises qui ne peuvent plus tenir la mer (1).

1466. — *k*) L'Etat neutre doit veiller avec suffisante vigilance (*due diligence*) à ce que l'un des belligérants n'arme dans ses ports aucun bâtiment de guerre, ni aucun corsaire ; car il ne doit pas permettre que son territoire serve de lieu de préparation à des opérations hostiles. Il doit empêcher ou réprimer les infractions manifestes aux devoirs de neutralité, tentées ou commises sur son territoire, soit par ses propres sujets, soit par des agents d'un belligérant. — L'article 8 de la convention du 18 octobre 1907, sur la neutralité maritime, dit à ce propos : « Un gouvernement neutre est tenu d'user des moyens dont il dispose pour empêcher dans sa juridiction l'équipement ou l'armement de tout navire, qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles contre une puissance avec laquelle il est en paix. Il est aussi tenu d'user de la même surveillance pour empêcher le départ hors de sa juridiction de tout navire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles et qui aurait été, dans ladite juridiction, adapté en tout ou en partie à des usages de guerre ».

La règle est simple et évidente. Elle est adoptée par plusieurs législations particulières, et notamment, en Angleterre, par les *Foreign enlistment Acts* de 1919 et de 1870. — Mais que de fois violée dans la pratique internationale !

1467. — Une violation célèbre de cette règle s'est produite lors de la guerre de Sécession. Et elle a donné naissance à un grave conflit entre l'Angleterre et les Etats-Unis. — Pendant cette guerre, les Etats confédérés du Sud, ayant leurs ports bloqués par les croiseurs des Etats du Nord, songèrent à faire construire et à équiper en Europe, en Angleterre et en France, des navires destinés à courir sus à la flotte marchande des Etats fidèles à l'Union. — Sur les réclamations venues de Washington, le gouvernement français s'empessa de prendre les mesures nécessaires pour que des navires, déjà mis en chantier, ne fussent pas livrés aux Confédérés du Sud. La France remplit ainsi avec exactitude les devoirs de neutralité. — Mais il n'en fut pas de même en Angleterre. Divers faits se produisirent qui mirent en jeu sa responsabilité.

Le navire *Alexandra*, mis en chantier à Liverpool, fut signalé par

(1) Oppenheim, *op. cit.*, 1^{re} édi., t. II, § 328, p. 350. — Comp. 2^e édit., t. II, § 328, p. 396.

le ministre des Etats-Unis à Londres comme destiné aux Confédérés du Sud. La question ayant été portée en justice, la cour de l'Echiquier, par un raisonnement subtil, se borna à décider en fait que le délit prévu par l'*act* de George III du 3 juillet 1819 n'avait pas été commis. M. Seward, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, formula alors des observations, le 5 juillet 1863, et demanda la modification de la législation anglaise en cette matière. Le comte Russel refusa d'amender l'*act* de 1819.

La canonnière l'*Alabama* sortit de la Mersey, le 29 juillet 1862, et, après avoir reçu son armement à Terceira, commença une croisière célèbre, désastreuse pour la marine commerciale des Etats du Nord (V. n° 958).

D'autres corsaires furent encore équipés par les Confédérés du Sud, grâce à la tolérance des autorités anglaises, tels que la *Florida*, la *Georgia*, le *Shenandoah*, etc. Ils eurent une existence moins aventureuse que l'*Alabama*. Un seul fut pris ; les autres, ne pouvant plus tenir la mer, furent vendus dans les ports étrangers où ils s'étaient réfugiés.

L'apathie, que l'Angleterre montra pour mettre obstacle à la sortie de tous ces corsaires, éveilla la susceptibilité des Etats-Unis. — Dans l'échange de diverses notes diplomatiques, les Etats-Unis poursuivirent auprès du gouvernement anglais l'admission du principe d'une indemnité pécuniaire pour les pertes et les dommages occasionnés au commerce des Etats du Nord par les corsaires confédérés (n° 958)(1).

Quoique le gouvernement anglais eût repoussé le principe et la forme des réclamations, connues sous le nom générique d'*Alabama claims*, l'attitude des Etats-Unis lui fit comprendre qu'il fallait prévenir le retour des abus signalés. Une commission, composée des plus éminents jurisconsultes d'Angleterre, tels que Cranworth, Baring, Vernon Harcourt, Phillimore, Twiss, etc., fut, le 30 janvier 1867, chargée de reviser l'*act* du 3 juillet 1819, relatif aux enrôlements étrangers. — A la suite, après longue discussion et modifications adoptées au Parlement, fut voté le nouvel *act* du 9 août 1870, la charte de neutralité de l'Angleterre, comme l'appelle Calvo.

Après de longs pourparlers, précédés d'une habile polémique dans les journaux, fut conclu, le 8 mai 1871, à Washington, un traité déferant toutes les réclamations à un tribunal d'arbitrage, composé de cinq arbitres et devant se réunir promptement à Genève (n° 958).

Les arbitres devaient être guidés, dans leur examen et dans leur décision, par trois règles adoptées par les contractants le 8 mai 1871 et depuis appelées *règles de Washington*. Ces règles devaient former et ont formé la base du jugement à rendre par le tribunal arbitral. — Assez médiocrement formulées, elles ne sont que la traduction d'un

(1) Calvo donne le résumé de ces notes et expose complètement le conflit terminé par la sentence arbitrale de Genève, *op. cit.*, t. IV, §§ 2557 à 2582.

principe de droit international reconnu (1). Elles ont été approuvées et adoptées avec une autre rédaction par l'Institut de droit international dans sa session de 1874 (Bluntschli, *op. cit.*, art. 763).

La sentence arbitrale, condamnant l'Angleterre, fut rendue à Genève, le 14 septembre 1872 (Voir *Arbitrage*, n° 958) (2).

1468. — Les Etats signataires du traité de Washington du 8 mai 1871, Grande-Bretagne et Etats-Unis, étaient convenus d'inviter les autres puissances à adhérer aux règles fixées dans ce traité. Cette promesse n'a pas été tenue, parce que les deux gouvernements n'ont pu s'entendre sur la rédaction des notes qui devaient servir d'invitation et donner une interprétation plus détaillée de ces règles. La Chambre des communes d'Angleterre a formellement rejeté l'interprétation donnée à ces règles par les arbitres de Genève.

1469. — 1) Si l'Etat neutre ne doit ainsi laisser construire et équiper sur son territoire, au profit et dans l'intérêt de l'un des belligérants, ni navire de guerre, ni vaisseau de corsaire, ne doit-il pas interdire à ses sujets la vente de vaisseaux de guerre tout armés et s'opposer à leur départ par tous les moyens en sa puissance ? La réponse affirmative n'est-elle pas commandée par *a fortiori* ?

Néanmoins la jurisprudence des Etats-Unis a admis que la vente de ces vaisseaux n'était pas interdite. Bluntschli (*op. cit.*, art. 764)

(1) *Règles de Washington*. — Un gouvernement neutre est tenu : 1° d'user de toute due-diligence pour empêcher, dans sa juridiction, la mise en état de prendre la mer, l'équipement ou l'armement de tout navire qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à faire la guerre contre une puissance avec laquelle il est en paix, et aussi d'employer la même diligence à empêcher le départ hors de sa juridiction de tout navire destiné à croiser ou à faire la guerre comme il est dit ci-dessus, ce navire ayant été adapté en totalité ou en partie à un usage de guerre ; — 2° de ne permettre ni de souffrir que l'un des belligérants fasse de ses ports ou de ses eaux la base d'opérations navales contre l'autre, ou s'en serve pour augmenter ou renouveler ses approvisionnements militaires, ses armements, ou pour renouveler ou augmenter ses approvisionnements militaires ou ses armes, ou pour recruter des hommes ; — 3° d'exercer toute diligence dans ses ports et ses eaux, et à l'égard de toutes les personnes se trouvant dans sa juridiction, pour empêcher toute violation des obligations et des devoirs ci-dessus énoncés.

(2) Balch, *The Alabama arbitration*, 1900. — Beach Lawrence, *The indirect claims of the United States under the treaty of Washington of may 8 1871; Belligerent and sovereign rights as regards neutrals during the war of secession*. — Bluntschli, *Le droit international codifié*, art. 779 bis ; *La question de l'Alabama*, 1870. — Calvo, *Examen des trois règles de droit international proposées dans le traité de Washington*, R. D. I., t. VI, pp. 453 et s. — Caleb Cushing, *Le traité de Washington*, 1874. — Esperson, *La questione dell' Alabama*, 1869. — Résolutions de l'Institut, R. D. I., t. VII, pp. 283, 427, 669. — Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, pp. 27 et s. — Kusserow, *Les devoirs d'un gouvernement neutre*, R. D. I., t. VI, p. 59. — O'Dowd, *The law and facts of the Alabama*, 1873. — Pierantoni, *La questione anglo-americana dell' Alabama*, 1870 ; *Gli arbitrati internazionali e il trattato di Washington*, 1872. — Pradler-Fodéré, *La question de l'Alabama et le droit des gens*, 1872. — Rivier, *L'affaire de l'Alabama et le tribunal arbitral de Genève*. — Sinclair, *Two years on the Alabama*, 1896. — V. n° 958. — Sur l'affaire de l'Alabama, V. de Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. II.

admet aussi qu'un navire de guerre peut être vendu à l'un des belligérants à titre d'entreprise purement commerciale ou industrielle. Il y aura dans ce cas contrebande de guerre, mais cet acte ne constituera pas une violation des devoirs des neutres. Mais est-ce que le constructeur anglais de l'*Alabama* ou de la *Florida* n'avait pas fait, lui aussi, acte d'industriel ? — Notre esprit est rebelle à ces distinctions subtiles (1).

1470. — m) D'après l'article 6 de la XIII^e convention de la Haye, sur la neutralité maritime du 18 octobre 1907, « la remise, à quelque titre que ce soit, faite directement ou indirectement par une puissance neutre à une puissance belligérante, de vaisseaux de guerre, de munitions ou d'un matériel de guerre quelconque, est interdite ». — A la conférence de la Haye en 1907, le Brésil avait demandé qu'on autorisât la livraison, par un Etat neutre à un belligérant, des navires qu'il aurait commandés et dont la construction serait en cours six mois au moins avant le commencement des hostilités ; mais cette proposition, vivement combattue par la République Argentine, ne fut pas admise par la conférence (2). — Ainsi un Etat neutre ne doit pas vendre lui-même à un des Etats belligérants ou à ses agents des vaisseaux de guerre de sa propre flotte (Bluntschli, *op. cit.*, art. 763). De même, une puissance neutre ne peut fournir à un vaisseau de guerre belligérant du charbon tiré des magasins du gouvernement : c'est là un acte évidemment incompatible avec les devoirs de la neutralité (Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, n^o 223). — L'article 6 de la convention, par la généralité de ses termes, vise des faits accomplis même en dehors des eaux neutres (3). — En 1825, lors de la guerre de l'indépendance entre l'Espagne et ses colonies de l'Amérique du Sud, le gouvernement suédois vendit trois vieux navires de guerre à deux marchands qui les vendirent à leur tour à des sujets anglais représentants du gouvernement mexicain ; l'Espagne se plaignit, et la Suède résilia le contrat. — En 1863, durant la guerre de Sécession, le gouvernement britannique, après avoir constaté qu'une vieille canonnière qu'il avait vendue à un particulier était devenue la propriété des Etats confédérés, décida de ne plus vendre de navires au cours des hostilités. — Après qu'Anvers fut tombé en 1914 aux mains des Allemands, le gouvernement des Pays-Bas défendit le transport à travers le territoire hollandais du matériel nécessaire au renflouement du vapeur allemand *Gneisenau*, que l'autorité belge, qui l'avait saisi au début de la guerre, avait fait couler dans l'Escaut à Anvers (Livre orange, septembre 1916, p. 179) ; il s'opposa de même à ce que des approvisionnements militaires et des marchandises

(1) V. *The purchase of vessels of war in neutral countries by belligerents*, A. J., 1915, p. 177.

(2) V. Actes et documents, t. I, p. 302 ; t. III, pp. 468 et s., 614 et s.

(3) V. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres*, p. 508.

acquises par un acte de guerre (butin de guerre et objets réquisitionnés) pussent être expédiés de la Belgique occupée vers l'Allemagne en empruntant la voie des canaux et des chemins de fer hollandais (Livre orange, septembre 1916, p. 179). — Invoquant l'article 6 de la XIII^e convention de la Haye, la Hollande, en 1914 et en 1916, pendant la guerre mondiale, a décidé, non pas de remettre à la Grande-Bretagne, mais de séquestrer, pour ne les lui restituer qu'à la fin de la guerre, du matériel naval (les croiseurs anglais naufragés, *Aboukir Cressy et Hogue* et leurs accessoires), ainsi qu'un des hydroaéroplanes britanniques trouvés en mer, que des bateaux de pêche néerlandais avaient recueillis. L'Angleterre soutenait que le cas du matériel de guerre sauvé en pleine mer par un navire neutre *autre qu'un navire de guerre* était pareil à celui du militaire belligérant naufragé recueilli par un navire de cette sorte, et que, de même que le militaire devait être libre (n^o 1395³⁶), le matériel devait être rendu immédiatement au gouvernement propriétaire ; la Hollande a estimé qu'en l'absence de toute prescription à cet égard un gouvernement neutre, tenu de s'abstenir de toute action constituant un renforcement des forces armées belligérantes, devait garder jusqu'à la fin de la guerre aussi bien le matériel recueilli par un navire *de commerce* de sa nationalité que celui sauvé par un navire *de guerre* (V. notes hollandaises des 11 juillet 1916, 9 novembre 1917 et 14 février 1918, Livre orange, déc. 1916-avr. 1918, pp. 20-21-24).

Il arrive souvent qu'un Etat procède périodiquement à des ventes du matériel déclassé de ses arsenaux ; doit-il interrompre ces ventes en temps de guerre, lorsqu'il y a lieu de croire que des agents des gouvernements belligérants prendront part aux adjudications ? En 1870, alors qu'un acte du Congrès américain avait autorisé le secrétaire d'Etat pour la guerre à aliéner tout le matériel sans emploi, les Etats-Unis ne suspendirent pas les ventes d'armes qui avaient commencé avant l'ouverture des hostilités entre la France et l'Allemagne et dès lors vendirent pendant la guerre un certain nombre de fusils à des agents du gouvernement français. En l'absence d'un texte formel, on pourrait soutenir que, dans les cas prévus, l'interruption des ventes, si elle est une mesure de prudence et de sagesse, ne saurait être d'obligation stricte, car alors il s'agit en réalité, non pas d'une aide directement prêtée à l'un des adversaires, mais d'une occasion, pour les Etats en guerre, de profiter d'un acte normal de l'Etat neutre à l'effet de compléter leur armement (1). Cette solution ne serait plus, semble-t-il, admissible en présence de l'article 6 de la convention de la Haye.

1471. — n) Si un Etat neutre ne peut pas vendre à un Etat belligé-

(1) Dupuis, *op. cit.*, p. 436. — Lawrence, *The principles of international law*, 4^e édit., 1910, § 235, p. 632. — Comp. Hall, *International law*, édit. Higgins, 1917, § 217, p. 637.

rant des vaisseaux de guerre de sa flotte, il ne peut pas davantage acquérir lui-même d'un des belligérants un navire de guerre, armé, qui s'est réfugié dans ses ports. — Vente ou achat, peu importe, on favorise l'un des deux belligérants ; on manque à la neutralité et à l'impartialité qu'elle impose rigoureusement. — Le gouvernement ture, alors neutre, ne pouvait donc, en août 1914, se rendre acquéreur des croiseurs allemands *Goeben* et *Breslau* : en ce faisant, il privait, en effet, les adversaires de l'Allemagne du droit qui leur appartenait de capturer les navires de l'ennemi (1).

1472. — o) Le fait de procurer des armes, du matériel de guerre à un des belligérants constitue une infraction aux devoirs de neutralité, toutes les fois que la fourniture est faite par le gouvernement, par les agents de l'Etat neutre. C'est incontestable. — Mais l'Etat peut-il être considéré comme ayant manqué aux mêmes devoirs, à raison des envois d'armes, de munitions, de matériel de guerre, faits par de simples particuliers, à leurs risques et périls et à titre de spéculation privée ? (2).

La simple vente d'armes et de munitions à des belligérants, par des sujets des puissances neutres, est licite ; car le commerce entre ces derniers et les belligérants reste absolument libre pendant la guerre. — De même, l'exportation des armes et munitions par des sujets neutres reste libre. — Les vendeurs et exportateurs s'exposent à la confiscation de cette contrebande par le belligérant adverse et l'Etat neutre n'a pas le droit de les protéger ; ils s'engagent dans ces spéculations, par amour du lucre, à leurs risques et périls (3).

Nul doute que l'Etat neutre puisse défendre de semblables ventes et de pareilles exportations, soit pour cause d'engagements antérieurs, soit pour des raisons politiques ou des raisons économiques : il aura, par exemple, un besoin pressant des marchandises en question et craindra d'amener une crise économique en les laissant partir pour l'étranger. — Nul doute que l'Etat neutre puisse infliger des peines à ses sujets, à raison de la violation de pareille défense (4).

1473. — Mais le droit international lui impose-t-il le devoir d'édicter cette défense ? L'Etat neutre est-il tenu d'interdire à ses sujets de vendre des armes à des belligérants, de s'opposer à leur exportation et leur transport, de punir les délinquants, sous peine de manquer lui-même aux devoirs de neutralité ? — La doctrine est divisée et

(1) Comp. comme précédents les affaires du *Minerva* en 1807, de l'*Etta* et du *Georgia* en 1864. — V. A. J., 1915, p. 195.

(2) V. Brown Scott, *A survey of international relations between the United States and Germany*, p. 118. — J. I. P., t. XLII, p. 1090.

(3) Comp. à cet égard une circulaire des Etats-Unis du 15 octobre 1914, A. J., 1915, p. 210.

(4) Garner, *The sale and exportation of arms and munitions of war*, A. J., 1916, p. 749. — Geffcken, *Incidents de droit international*, R. D. I., t. XXIII, p. 586. — Morey, *The sale of munitions of war*, A. J., 1916, p. 487. — Noble Gregory, *Neutrality and the sales of arms*, A. J., 1910, p. 543.

des contestations très vives se sont élevées. — Plusieurs auteurs ont qualifié de violations de neutralité les fournitures d'armes faites par des sujets neutres, notamment Gessner et Kusserow (1).

Vattel et G.-F. de Martens pensent qu'il n'est pas interdit aux neutres de vendre sur leurs marchés toutes sortes de marchandises, même des munitions de guerre, à des acheteurs individuels qui viennent les leur demander. — Lampredi déclare qu'un Etat ne peut être privé (sauf convention contraire) du droit de vendre dans les limites de son territoire ses produits à qui bon lui semble, pourvu qu'il ne se montre point favorable à l'un des belligérants de préférence à l'autre, et il ajoute que la vente de marchandises sur le territoire d'une nation neutre a toujours été considérée comme étant aussi libre et inattaquable que la souveraineté même de la nation. — Travers Twiss déclare licite la vente sur le territoire du neutre à un acheteur qui se présente lui-même, mais non le transport (2).

Calvo et Bluntschli veulent que l'Etat neutre s'oppose à l'expédition sur une grande échelle, en gros, des armes de guerre (3). — Cette distinction entre les expéditions en gros et les envois d'armes en détail a été présentée au tribunal arbitral de Genève par l'avocat des Etats-Unis.

Geffcken se refuse à admettre que l'interdiction de l'exportation des armes de guerre soit un devoir de l'Etat neutre. « Depuis, dit-il, que les belligérants ont dû renoncer à leurs prétentions d'interdire au neutre tout commerce avec leurs ennemis, ils se sont bornés à maintenir leur droit de capture sur la contrebande de guerre et à en faire interdire l'exportation par la voie des traités. Le grand nombre de conventions conclues à cet effet prouve que sans elles on n'avait pas le droit d'exiger cette interdiction ». Cet auteur ne pense pas que la thèse de l'interdiction ait des chances de succès pour l'avenir.

Le même auteur remarque qu'il est impossible d'admettre qu'il n'y ait pas de différence à faire entre l'interdiction de l'exportation des armes et celle de la construction et de l'armement des vaisseaux de guerre. Un vaisseau de guerre est une machine toute faite, qui peut ouvrir les hostilités dès qu'il a quitté le port neutre ; le territoire neutre a donc servi de base à des opérations hostiles. Une fourniture d'armes est chose toute différente ; pour qu'elle puisse servir au belligérant, il faut d'abord qu'elle atteigne son territoire (sur Heffter, *op. cit.*, § 148, note 5, nos 1464 et 1467) (4).

(1) Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, ch. I, pp. 127 et s.

(2) Vattel, *op. cit.*, liv. III, ch. II, § 110. — G.-F. de Martens, *Précis*, § 318. — Lampredi, *Du commerce des neutres en temps de guerre*, § 5. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, n° 213. — V. circulaire des Etats-Unis du 15 octobre 1914, lors de la guerre de 1914, Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, p. 269. — A. J., 1915, p. 210. — Sur la neutralité des Etats-Unis pendant cette guerre, V. A. J., 1915, p. 443, 687, 927 ; 1916, p. 601.

(3) Bluntschli, *op. cit.*, art. 765 et 766. — Calvo, *op. cit.*, § 2624.

(4) V. encore sur la question Kleen, *De la contrebande de guerre et des trans-*

Un savant suédois, M. Kleen, a proposé que tout Etat neutre fût tenu, au point de vue international, de surveiller ses ressortissants et les individus se trouvant sur son territoire afin qu'ils ne fournissent pas aux belligérants ou à l'un d'eux de la contrebande de guerre : d'après lui, les Etats neutres, à peine de responsabilité vis-à-vis des autres Etats, doivent interdire et punir le commerce de contrebande accompli par les particuliers, et dans sa pensée la défense de ce commerce, érigée en délit international, doit avoir son effet sur mer aussi bien que sur terre (1).

M. Paul Fauchille n'admet pas qu'un Etat neutre soit obligé, à titre de devoir strict de neutralité, d'interdire à ses nationaux tout commerce et tout transit *par mer* à destination des belligérants d'objets de contrebande, mais il pense qu'il peut être tenu d'arrêter à sa frontière *terrestre* les expéditions de contrebande destinées aux belligérants : les belligérants n'ont pas sur terre, comme sur mer, les moyens d'empêcher par eux-mêmes le commerce qui doit leur nuire (2).

Contre les systèmes ainsi présentés par MM. Kleen et Fauchille, on a fait remarquer qu'ils se heurtent à de graves difficultés pratiques, car il n'est pas donné à un Etat neutre de pouvoir complètement contrôler et entraver les actes de ses ressortissants (3).

1474. — Pendant la guerre de Crimée, la Prusse n'a interdit que le *transit* des armes étrangères, mais non l'exportation des armes de ses *propres* fabriques. — Pendant la guerre civile d'Amérique, le commerce des armes par les ports allemands prit une extension remarquable. — Les fusils, rendus disponibles par l'introduction du chargement par la culasse, passèrent presque tous la mer.

Lors de la guerre franco-allemande de 1870-1871, plusieurs Etats neutres, surtout les voisins des belligérants, la Suisse et la Belgique, ont interdit complètement l'exportation et le transit des armes de guerre, pour affirmer avec le plus d'énergie possible leur neutralité. — Le Japon lui-même, par sa déclaration de neutralité d'août 1870, a interdit aux navires japonais le transport d'armes à destination d'un des belligérants.

L'Angleterre et les Etats-Unis avertirent leurs nationaux que les armes de guerre sont des objets de *contrebande*, susceptibles d'être capturés et confisqués, mais ne mirent pas d'obstacle au commerce

ports interdits aux neutres, 1893, pp. 43 et s. ; *Les lois et usages de la neutralité*, 1898, t. I, pp. 379 et s. — Paul Fauchille, *La théorie du voyage continu en matière de contrebande de guerre*, R. D. I. P., t. IV, pp. 320 et s. — Knight, *Des Etats neutres au point de vue de la contrebande de guerre*, 1903. — V. *infra*, n° 1565, note.

(1) Kleen, *De la contrebande de guerre et des transports interdits aux neutres*, pp. 43 et s. ; *Lois et usages de la neutralité*, t. I, pp. 378 et s.

(2) Paul Fauchille, *La théorie du voyage continu en matière de contrebande de guerre*, R. D. I. P., t. IV, pp. 320 et s.

(3) V. notamment Rémy, *Théorie de la continuité du voyage en matière de blocus et de contrebande de guerre*, pp. 132 et s.

de ces armes. Ces Etats ne se considéraient pas comme tenus de le prohiber.

L'Allemagne se plaignit, par une note (30 août 1870) du comte Bernstorff, de ce que le gouvernement anglais laissait expédier des armes à destination de la France et pratiquait ainsi la neutralité, non d'une manière bienveillante, mais d'une manière préjudiciable aux intérêts de l'Allemagne, qui combattait pour une cause que *l'Angleterre devait trouver juste*. Le maintien *bienveillant* de la neutralité devait avoir pour effet l'interdiction, par l'Angleterre, des exportations d'armes, puisque ces exportations avaient pour résultat de favoriser exclusivement un *injuste* agresseur. — Le comte Granville répondit, le 15 septembre, en faisant observer que l'idée d'une neutralité bienveillante pour un des belligérants et par conséquent défavorable pour l'autre était nouvelle et pleine de périls. Elle supposait un jugement du conflit par les neutres, une décision favorable à l'un et défavorable à l'autre. L'idée, loin d'assurer le maintien de la neutralité, y portait une profonde atteinte. — Le comte Granville relevait ensuite le fait que la Prusse avait elle-même, pendant la guerre de Crimée, autorisé l'envoi d'armes et de munitions à la Russie, par la voie du commerce, et faisait ressortir la parfaite ressemblance des deux cas. Il ajoutait que la conduite de l'Angleterre était justifiée par la pratique antérieure.

Bluntschli est obligé de reconnaître que le gouvernement anglais ne commettait aucune violation directe du droit international ; mais il prétend néanmoins qu'il a laissé trop de liberté au commerce et qu'il aurait dû, sinon empêcher, du moins *entraver* les exportations d'armes (*op. cit.*, art. 766, 3). — Geffcken, plus juste appréciateur de l'incident, reconnaît que, vu l'état de la pratique internationale, le gouvernement prussien ne pouvait pas compter sur le succès de ses démarches, et qu'interdire aux négociants anglais l'exportation des armes de guerre, sur la proposition de l'Allemagne, eût constitué une mesure, qui n'aurait profité qu'à cette dernière puissance et, par suite, inconciliable avec une neutralité réelle (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 148, note 5).

Aux Etats-Unis, le président Grant défendit aux directions des arsenaux de vendre des armes à l'un des belligérants, défense qui n'empêcha pas des industriels de profiter des ventes, faites par les arsenaux de l'Etat, pour exporter ces armes en France.

Pendant la guerre russo-turque de 1877-1878, les grandes fournitures de canons, expédiées en Turquie et en Russie par la maison Krupp, n'ont soulevé aucune réclamation (1).

Lors de la guerre du Transvaal en 1899-1900, les sujets de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie fournirent des munitions de guerre à la Grande-Bretagne, alors que les Boërs, dénués de toute puissance

(1) Pendant cette guerre, plus d'une revue allemande s'est appliquée à justifier le commerce des armes fait par des Allemands avec la Russie, tandis qu'en 1870 on condamnait ce même commerce fait par l'Angleterre et par les Etats-Unis.

maritime, n'avaient aucun moyen de s'opposer à un pareil commerce.

En France, une loi du 13 avril 1895 a permis au gouvernement d'interdire les expéditions d'armes par les particuliers lorsqu'il le juge nécessaire à ses intérêts. Lorsqu'un Etat neutre est armé d'un tel pouvoir par sa législation interne, un belligérant ne peut pas lui demander d'en user. La France ne prit pas de mesures spéciales pendant la guerre russo-japonaise, et en fait des exportations d'armes eurent lieu en faveur de la Russie. Tout ce qu'on peut ici demander, c'est que les deux belligérants soient traités par le neutre sur un pied d'égalité.

1474¹. — « Une puissance neutre n'est pas tenue, déclare l'article 7 de la convention de 1907, sur la neutralité terrestre, d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte ». « Toutes mesures restrictives ou prohibées prises à ce sujet par une puissance neutre, dit l'article 9, devront être uniformément appliquées par elle aux belligérants ». — En ce qui concerne la guerre maritime, l'article 7 de la convention de 1907, sur la neutralité maritime, s'exprime ainsi : « Une puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants d'armes, de munitions et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte ».

1474². — Depuis la conférence de la Haye de 1907, lors de la guerre de 1911-1912 entre la Turquie et l'Italie, des armes et des munitions furent fournies par des sujets de l'Allemagne au gouvernement ottoman, et, lors des guerres balkaniques de 1912 et 1913, l'Allemagne et l'Autriche ne s'opposèrent pas à l'envoi de munitions de guerre aux belligérants.

1474³. — Au cours de la guerre mondiale de 1914, une controverse très vive s'éleva entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, d'une part, et les Etats-Unis, d'autre part, au sujet de la vente d'armes et de munitions faite aux Alliés par les sujets des Etats-Unis. Sans contester théoriquement le droit pour les sujets d'un Etat neutre d'exporter des armes et des munitions aux belligérants, les deux puissances centrales ont prétendu que, dans les circonstances présentes, les Alliés ayant la maîtrise des mers et pouvant ainsi empêcher toute fourniture d'armes et de munitions au profit de leurs ennemis, les Etats-Unis étaient tenus, afin de tenir la balance égale entre les belligérants adverses, de défendre à leurs sujets l'exportation des armes et des munitions (notes allemande du 4 avril 1915 et autrichienne du 29 juin 1915). Les Etats-Unis répondirent en réfutant à de nombreux points de vue la thèse allemande et austro-hongroise (notes des Etats-Unis des 21 avril et 12 août 1915). — Agissant conformément aux devoirs de la neutralité, les Etats-Unis n'ont pris eux-mêmes aucune part au trafic de contrebande et ils ont, autant que possible, usé de leur influence pour que tous les belligérants jouissent d'un traitement égal.

pour l'achat des armes et des munitions de guerre qu'ils feraient aux particuliers dans leur territoire. C'est seulement dans le cas de ses voisins, les Républiques américaines, et alors qu'il s'agit de guerre civile, que le gouvernement américain se considère comme tenu d'empêcher le chargement d'armes ou de munitions pour un territoire belligérant (1). — Pendant cette même guerre, plusieurs Etats neutres interdirent à leurs sujets le commerce terrestre de certains objets avec les belligérants, par le motif qu'ils empruntaient une partie de leur subsistance à l'un des belligérants et que celui-ci mettait à ses fournitures la condition qu'ils ne fourniraient pas son adversaire des mêmes marchandises ou des objets fabriqués par leur moyen. Une telle prohibition fut édictée notamment par la Suède et par les Pays-Bas dans leurs rapports avec l'Allemagne et avec la France. Ils avaient un besoin absolu du secours de leurs voisins belligérants, et ces derniers avaient compris qu'ils n'arrêteraient le commerce de la contrebande destinée à leur ennemi qu'autant qu'ils empêcheraient qu'elle leur soit portée par voie de terre : des arrangements intervinrent en conséquence qui eurent pour résultat de déterminer le neutre à publier des prohibitions d'exportation et de transit, équivalentes à la saisie de la contrebande de guerre qui se fait sur mer. On comprend qu'un belligérant puisse obliger un Etat neutre à empêcher ses sujets d'expédier par terre à son ennemi certains articles spécialement utiles en temps de guerre et qu'il n'ait pas le droit de lui imposer la même obligation en ce qui touche le commerce par mer des objets de contrebande : sur mer, les belligérants ont le moyen de s'opposer par eux-mêmes au transport des marchandises puisqu'ils peuvent en opérer la saisie ; sur terre, ils n'ont pas au contraire la possibilité de le faire (2).

1474'. — N'est-il pas tout au moins du devoir d'un gouvernement neutre de s'opposer à la fabrication, à la vente et à l'exportation pour le compte d'un des belligérants de munitions de guerre dont l'emploi est interdit par le droit international ? — Le 5 décembre 1914, l'Allemagne se plaignit aux Etats-Unis que des particuliers américains avaient fabriqué et livré à l'Angleterre, qui en avait fait usage pendant la guerre, des cartouches explosibles et des balles dum-dum prohibées

(1) Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. II, pp. 84 et s. — Morey, *The sale of munitions of war*, A. J., 1916, p. 487. — Noble Gregory, *Neutrality and the sales of arms*, A. J., 1916, p. 548. — Brown Scott, *A survey of international relations between the United States and Germany*, pp. 98 et s. — X., *The sale of arms and ammunition by american merchants to belligerents*, A. J., 1915, pp. 687 et 927. — Sur la question, comp. des arrêts de la Cour fédérale des Etats-Unis de 1902 (à propos de fournitures de chevaux et mulets pendant la guerre du Transvaal) et de la Cour de l'Etat de Wisconsin du 29 mai 1915 (à l'occasion de la guerre de 1914, affaires Pearson, A. J., 1917, pp. 877 et 883). — V. spécialement, pour la guerre de 1914, Garner, *International law and the world war*, t. II, pp. 375 et s.

(2) Comp. Paul Fauchille, *La théorie du voyage continu en matière de contrebande de guerre*, R. D. I. P., t. IV, pp. 320 et s.

par la déclaration du 29 juillet 1899 et par l'article 23 des conventions de la Haye de 1899 et de 1907. Le gouvernement des Etats-Unis répondit au cabinet de Berlin, que, d'après les renseignements qu'il s'était procurés, les faits allégués n'étaient pas exacts, mais il ajouta que, si l'Allemagne pouvait fournir la preuve de leur réalité, « le Président des Etats-Unis userait de son influence pour empêcher autant que possible les ventes de telles munitions de guerre aux puissances engagées dans la guerre européenne, sans regarder s'il est ou non du devoir du gouvernement, légalement ou conventionnellement, de faire un pareil acte ». L'incident n'eut pas d'autre suite (1).

1474^b. — L'article 8 du pacte de la Société des Nations du 28 avril 1919, inséré dans les divers traités de paix qui ont mis fin à la guerre mondiale de 1914-1919, a préconisé l'interdiction de la fabrication *privée* du matériel de guerre, et, à la date du 14 décembre 1920, la première assemblée de la Société des Nations, tenue à Genève, se conformant à cette suggestion, a demandé qu'on mit immédiatement à l'étude la question de savoir comment la fabrication des armes et des munitions de guerre pourrait être à l'avenir retirée aux particuliers pour ne plus appartenir qu'aux Etats eux-mêmes (2). Une pareille solution sera évidemment de nature à avoir une répercussion en ce qui touche les devoirs des Etats neutres par rapport à la fourniture d'armes et de munitions aux belligérants.

1474^b. — *p*) L'autorisation d'acheter des vivres pour l'approvisionnement d'une armée belligérante ne doit pas être considérée comme une violation de neutralité. Par *a fortiori* le commerce des vivres, des céréales, etc., est aussi libre que celui des armes. Une puissance neutre peut donc laisser les marchands résidant sur son territoire vendre à leurs risques et périls, dans le cours de leur commerce, du charbon à un vaisseau belligérant (Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, n° 228). — Mais, bien entendu, nous l'avons déjà dit, l'Etat neutre ne doit pas faire lui-même ces fournitures, qui ne seraient au fond qu'un subside déguisé.

1475. — *q*) Un Etat neutre ne doit ni fournir de subsides en argent à l'un des belligérants, ou même aux deux adversaires, ni émettre, garantir ou souscrire un emprunt à leur profit. — C'est évident.

Il faut toutefois écarter l'hypothèse où l'un des deux belligérants est lié avec un autre Etat par un rapport de dépendance, obligeant celui-ci à payer un tribut de vassalité, mais trop faible pour entraîner le pays vassal dans la guerre que soutient son suzerain : le pays vassal, quoique neutre, doit continuer à payer la rente à laquelle il est tenu. C'était autrefois le cas de la Bulgarie vis-à-vis de la Turquie.

(1) V. Brown Scott, *A survey of international relations between the United States and Germany*, p. 106.

(2) V. le texte de la résolution de l'Assemblée de Genève dans le Drapeau bleu, 1921, n° 16-17, pp. 209-210.

Si l'Etat neutre ne peut pas participer directement, en tant qu'Etat, aux emprunts que les belligérants contractent pendant la guerre, lui est-il interdit aussi de laisser émettre ou négocier, dans les limites de son territoire, un emprunt pour le compte des belligérants ? La question est controversée en doctrine. La solution affirmative est soutenue, d'une manière plus ou moins rigoureuse, par Bluntschli, Calvo, Kleen, Moore, de Neumann, Oppenheim, Phillimore, Politis, qui considèrent que donner des facilités à un belligérant pour se procurer de l'argent destiné à la guerre, c'est de la part d'un Etat neutre aider ce belligérant tout autant que s'il lui fournissait des armes. Mais d'autres auteurs se prononcent pour la négative : Cobbett, Despagnet-de Boeck, Dupuis, Funck-Brentano et Sorel, Hall, Rivier (1). Il ne faudrait pas cependant que le neutre tolérât l'émission pour l'un des belligérants et s'y opposât pour l'autre.

Il nous semble qu'ici on doit avant tout distinguer l'action de l'Etat de l'action des particuliers. Ce qu'il faut défendre à l'Etat neutre c'est son intervention directe ou indirecte dans l'emprunt d'un belligérant. Il ne saurait donc en autoriser l'émission publique sur son territoire, ni même l'inscription à la cote officielle de la bourse ; il ne peut pas non plus permettre sur son territoire un appel public pour des souscriptions à des subsides en faveur des belligérants. Mais rien, au contraire, ne s'oppose à ce que de simples particuliers, des banquiers, des hommes d'affaires, s'occupent de réunir des fonds pour l'Etat étranger qui demande à les emprunter (2) ; l'Etat neutre n'est pas davantage obligé d'interdire à ses sujets de participer et de souscrire aux emprunts des belligérants : l'argent n'est en somme qu'une marchandise, et il n'y a pas plus de raison d'exiger qu'un Etat neutre empêche ses sujets de prêter de l'argent que d'exiger qu'il les empêche de fournir des munitions aux Etats en guerre ; l'Etat neutre n'est pas obligé d'empêcher ses nationaux de s'enrôler dans l'armée d'un de ces Etats, pourquoi serait-il tenu de les empêcher de leur fournir des subsides ?

La tendance de la pratique moderne est qu'un Etat neutre ne manque pas aux devoirs de la neutralité en laissant émettre sur son territoire des emprunts au profit des belligérants. — En 1795, le Sénat de Gênes, se retranchant derrière sa neutralité, refusa d'autoriser le

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 768. — Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2628, p. 511. — Cobbett, *op. cit.*, t. II, pp. 305 et 367. — Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, 4^e édit., n^o 694. — Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 362. — Dupuis, *Le droit de la guerre maritime*, 1899, p. 437. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 148, note 5. — Hall, *op. cit.*, 7^e édit., § 216. — Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 237. — Moore, *op. cit.*, t. VIII, p. 237. — De Neumann, *op. cit.*, p. 211. — Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 352, p. 431. — Phillimore, *op. cit.*, t. III, 3^e édit., p. 247. — Politis, *Les emprunts d'Etat en droit international*, p. 26. — Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 385. — Comp. encore Halleck, *International law*, édit. Baker, t. II, p. 195. — Lawrence, *Principles*, § 235, p. 631. — Westlake, *International law*, t. II, p. 207.

(2) V. Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, 2^e édit., p. 292.

Comité de salut public français à contracter à Gênes un emprunt pour mettre l'armée d'Italie en état de reprendre l'offensive. — De même, en 1798, les Etats-Unis repoussèrent la demande du gouvernement français de lancer un emprunt sur leur territoire, et en 1816 ils désavouèrent leur agent commercial, le colonel Devereux, qui avait proposé au gouvernement de Buenos-Aires de faire aux Etats-Unis un emprunt sous la garantie du gouvernement américain. — Mais, lors de la guerre de Crimée en 1854, la Russie lança un emprunt en Hollande et à Hambourg, sans que les réclamations faites à ce sujet par la France et l'Angleterre produisissent le moindre effet. — En 1870, la Grande-Bretagne n'interdit pas l'emprunt Morgan par le gouvernement de la Défense nationale, ni celui de la confédération de l'Allemagne du Nord. — En 1877, aucun Etat neutre ne défendit à ses sujets de participer à l'emprunt oriental russe. — La Russie et le Japon, lors de leur lutte de 1904-1905, émirent divers emprunts sans qu'on élevât de protestations (1). — Au début de la guerre de 1914, par une décision du 16 août 1914, les Etats-Unis déclarèrent que, dans leur opinion, des emprunts lancés par des banquiers américains au profit des nations en guerre n'étaient pas d'accord avec l'esprit de la neutralité ; mais ils abandonnèrent bientôt cette attitude rigoureuse : ils permirent aux différents belligérants de procéder chez eux à des emprunts : ainsi, en 1915, un emprunt important fut lancé aux Etats-Unis au profit de la France et de la Grande-Bretagne (2).

La V^e convention de la Haye de 1907 n'a pas prévu expressément les devoirs des puissances neutres par rapport aux émissions. Oppenheim (3) soutient qu'en déclarant dans son article 7 qu'« une puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation... de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte », elle a implicitement reconnu qu'un neutre ne doit pas empêcher la souscription sur son territoire d'emprunts en faveur des belligérants.

Quelques-uns, parmi les auteurs qui se montrent les plus rigoureux comme Calvo et Bluntschli, n'estiment pas contraire à la neutralité le fait de recueillir de l'argent pour l'amélioration du sort des familles atteintes par la guerre, des blessés, des prisonniers, alors même que les sommes ainsi recueillies ne seraient applicables qu'aux citoyens de l'un des Etats belligérants. La pratique internationale n'impose pas aux Etats neutres l'obligation d'interdire aux Sociétés de la Croix-Rouge de leur nationalité d'organiser des souscriptions ou des représentations théâtrales en faveur des blessés et malades des belligérants et même d'instituer des hôpitaux sur le sol de ces derniers ; mais, quoique l'un des belligérants ait parfois plus besoin que l'autre de

(1) V. Hershey, *International law and diplomacy of the russo-japanese war*, p. 84.

(2) V. Garner, *International law and the world war*, § 559, t. II, p. 408.

(3) *Op. et loc. cit.*

secours humanitaires, les Sociétés de la Croix-Rouge ont coutume de ne jamais apporter leur assistance à un belligérant sans l'offrir à l'autre : ainsi ont procédé les Croix-Rouge neutres notamment dans les guerres hispano-américaine, anglo-boër et russo-japonaise (1) et dans la guerre mondiale de 1914 (2). Durant la guerre hispano-américaine, le gouvernement de l'Uruguay refusa l'autorisation demandée par une Société de la Croix-Rouge qui entendait se constituer pour secourir uniquement les blessés espagnols et interdit également certaines représentations théâtrales données en vue de recueillir des fonds pour la marine espagnole (3).

1476. — r) Aux termes de l'article 3 de la V^e convention de 1907, relative à la neutralité sur terre, « il est interdit aux belligérants : 1^o d'installer sur le territoire d'une puissance neutre une station radiotélégraphique ou tout appareil destiné à servir comme moyen de communication avec des forces belligérantes sur terre ou sur mer ; 2^o d'utiliser toute installation de ce genre établie par eux avant la guerre sur le territoire de la puissance neutre dans un but exclusivement militaire, et qui n'a pas été ouverte au service de la correspondance publique ». Et, d'après l'article 5, « une puissance neutre ne doit tolérer sur son territoire aucun de ces actes ». L'article 5 de la XIII^e convention de 1907, sur la neutralité maritime, dit de même : « Il est interdit aux belligérants de faire des ports et des eaux neutres la base d'opérations navales contre leurs adversaires, notamment d'y installer des stations radiotélégraphiques ou tout appareil destiné à servir comme moyen de communication avec des forces belligérantes sur terre ou sur mer ». Mais, dispose l'article 3 de la V^e convention, « une puissance neutre n'est pas tenue d'interdire ou de restreindre l'usage pour les belligérants des câbles télégraphiques ou téléphoniques, ainsi que des appareils de télégraphie sans fil qui sont, soit sa propriété, soit celle de compagnies ou de particuliers » ; « toutes mesures restrictives ou prohibitives prises par une puissance neutre à cet égard, ajoute l'article 9, devront être uniformément appliquées par elle aux belligérants, et la puissance neutre veillera au respect de la même obligation par les compagnies ou particuliers propriétaires de câbles télégraphiques ou téléphoniques ou d'appareils de télégraphie sans fil ». Cet article 3 de la V^e convention de 1907 sur la neutralité dans la guerre continentale a ainsi consacré un usage antérieurement admis : lorsqu'un navire de guerre belligérant se trouvait dans un port neutre et que son gouvernement avait à lui faire parvenir une nouvelle qui vraisemblablement se référait à la guerre, on hésitait beaucoup à mettre la télégraphie neutre à la disposition du belligérant ; mais on employait pour atteindre ce résultat un procédé détourné comme

(1) V. R. D. I. P., t. VI, p. 227 ; t. VII, p. 792 ; t. XXIII, p. 327.

(2) V. Bulletin international de la Croix-Rouge.

(3) V. R. D. I. P., t. VI, p. 225. — R. D. I., 2^e série, t. XV, p. 97.

les belligérants doivent conserver la liberté de leurs communications avec les agents qu'ils peuvent avoir dans les pays neutres, par exemple avec leurs consuls, si le belligérant avait un consul dans le port où se trouvait momentanément un des navires de sa flotte il pouvait télégraphier à son consul en langage chiffré, et le consul portait la dépêche au commandant du navire ; à défaut de consul, on se servait d'un particulier. — Lors de la guerre russo-japonaise, les Russes ont établi en territoire chinois, à Tche-Fou, un poste de télégraphie sans fil pour correspondre avec Port-Arthur (1). — Au cours de la guerre de 1914-1919, la plupart des Etats neutres ont déclaré qu'aucun belligérant ne pourra avoir en territoire neutre une station de radiotélégraphie ou quelque autre appareil destiné à servir de moyens de communication avec les forces belligérantes, terrestres ou maritimes (V. décrets de neutralité de Cuba, 10 août 1914, n° 1 ; du Brésil, 4 août 1914, art. 6). Ils ont, d'autre part, stipulé que les navires de commerce de nations belligérantes, qui portent des appareils de télégraphie sans fil, devront tenir un pavillon hissé et ne devront pas faire usage de leurs appareils pendant leur séjour en eaux neutres (V. décrets de Cuba du 24 septembre 1914 ; de Nicaragua du 5 décembre 1914 ; des Etats-Unis, août 1914 ; du Vénézuéla, 24 août 1914, etc.) ; quelques-uns ont même décidé que ces navires de commerce devraient enlever leurs installations de télégraphie sans fil pendant le temps qu'ils demeureraient dans ces eaux (V. décrets du Guatemala, 1^{er} septembre 1914 ; de la Colombie, 22 août 1914 et 14 juillet 1915, etc.). Plusieurs Etats, dans leurs Instructions, ont appliqué ces solutions, d'une manière générale, à « tous » les navires pourvus d'appareils de télégraphie sans fil (V. Instructions du Chili, 14 octobre 1914 ; de la République Argentine, 19 août et 2 octobre 1914). Les règles de l'Uruguay du 31 août 1914 ont spécifié expressément qu'il était interdit aux navires de guerre aussi bien qu'aux navires marchands entrant dans les ports et eaux territoriales ou juridictionnelles de la République de faire usage de leurs appareils de télégraphie sans fil, sauf en cas de péril et en ce cas seul pour se diriger vers les stations côtières, à peine d'obligation de démonter leurs appareils ; un décret uruguayen du 29 septembre 1914 a obligé les navires séjournant dans les ports plus de 72 heures à avoir leurs appareils démontés (V. règlement du 20 octobre 1914). Il a été, enfin, ordonné par plu-

(1) Comp. les décisions admises en 1906 par l'Institut de droit international sur la télégraphie sans fil en temps de guerre, R. D. I. P., t. XIV, pp. 377-381. — Rapport de M. Paul Fauchille sur la télégraphie sans fil, Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXI, p. 84, et discussion à l'Institut, *ibid.* — Kebedgy, *La télégraphie sans fil et la guerre*, R. D. I., 2^e série, t. VI, p. 445. — Comp. Ariga, *La guerre russo-japonaise*, p. 297. — Rolland, *La télégraphie sans fil et le droit des gens*, R. D. I. P., t. XIII, p. 58. — Scholz, *Drathlose telegraphie und neutralität*, 1905. — Bruno Zuculin, *I cavi sottomarine e il telegrafo senza fili nel diritto di guerra*, 1907. — V. spécialement pour la guerre russo-japonaise, Rey, R. D. I. P., t. XVI, pp. 88 et s.

sieurs Etats demeurés neutres que toutes les stations de télégraphie sans fil sous leur juridiction ne devront ni transmettre ni recevoir des messages d'une nature non neutre et qu'elles seront placées sous le contrôle exclusif du gouvernement (V. ordonnances des Etats-Unis des 5 août et 5 septembre 1914 ; de la Suisse du 2 août 1914 ; de la Colombie du 1^{er} septembre 1914. Comp. décret^m du Chili, 30 décembre 1914) (1).

1476¹. — s) Un Etat neutre ne peut permettre que son territoire devienne un centre d'espionnage au profit de l'un ou de l'autre des belligérants et même au profit de l'un et de l'autre. — L'espionnage est une arme dont les effets ne sont pas moins dangereux et utiles que le canon, et on sait que les devoirs de la neutralité s'opposent à ce qu'un territoire neutre puisse être utilisé par un belligérant comme base d'opérations. La Chine, dans sa proclamation de neutralité du 6 août 1914, contient un article 17 ainsi conçu : « Dans le territoire et les eaux territoriales de la Chine, il n'est permis à aucune personne de faire œuvre d'espionnage pour un des belligérants ou de préparer des dépêches concernant les opérations de guerre à son profit ». Le gouvernement de la Suisse ne paraît pas, pendant la guerre mondiale de 1914-1919, avoir exercé à cet égard toute la surveillance qu'exigerait la situation neutre de son pays : l'Allemagne y put, sans trop de difficultés, se livrer à des entreprises d'espionnage vis-à-vis de ses ennemis ; c'est en Suisse que le prince von Bulow avait son quartier général d'espionnage allemand et que se réfugièrent avec leur suite, après avoir été détrônés, l'ancien khédivé d'Egypte Abbas-Hilmi et l'ancien roi de Grèce Constantin I^{er}, où ils exécutèrent au profit de l'Allemagne toutes sortes de machinations hostiles aux intérêts des Alliés. — Les entreprises d'espionnage auxquelles l'Allemagne se livra en Suisse conduisirent un certain nombre de Suisses à faire circuler des pétitions publiques demandant le rappel du ministre d'Allemagne et de l'attaché militaire allemand. Le 17 juin 1918, le Conseil fédéral rendit un arrêté interdisant, sous certaines pénalités, « d'imprimer, d'exposer et de mettre en circulation des feuilles de signatures, ainsi que de recueillir des signatures ».

1476². — t) Un Etat neutre ne commet-il pas un acte d'assistance hostile, constitutif d'une violation de la neutralité, lorsque le représentant de cet Etat auprès d'un gouvernement étranger accepte d'envoyer, comme étant sa propre correspondance diplomatique, la correspondance du ministre d'un pays belligérant auprès du même gouvernement neutre ? Le comte Luxburg, ministre d'Allemagne auprès de la République Argentine, avait, en 1917, rédigé pour son gouvernement des dépêches se rapportant à la guerre dans laquelle

(1) V. Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, pp. 167 et s. — Garner, *International law and the world war*, § 560, i. II, p. 410. — Comp. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, II et III. — Naval war College, *International law documents*, 1916 et 1917.

son pays se trouvait engagé et d'un caractère plus ou moins offensant à l'égard de l'Argentine (dans une de ces dépêches il conseillait notamment à son gouvernement de faire couler « sans laisser de traces » les navires de commerce argentins); mais, afin d'en assurer davantage le secret et la transmission, au lieu d'adresser lui-même directement ces dépêches à Berlin, il demanda à son collègue, le ministre de Suède à Buenos-Aires, de les faire passer, sous le couvert de sa propre correspondance, à Stockholm, d'où elles seraient expédiées vers la capitale allemande. Le baron Lowen y consentit. On peut soutenir que l'aide ainsi prêtée a constitué de la part de la Suède une assistance hostile donnée à l'Allemagne : c'est vainement que le ministre suédois prétendait qu'il ignorait le contenu des dépêches transmises et qu'il n'avait entendu rendre qu'un service personnel à un collègue; il devait nécessairement supposer que les informations étaient, sinon hostiles aux ennemis de l'Allemagne, tout au moins utiles à cette dernière; l'assistance réclamée de lui suffisait d'ailleurs à elle seule à en montrer toute l'importance politique (1).

1476³. — u) On conçoit qu'en raison de ses intérêts ou de ses relations une puissance neutre, en présence d'un état de guerre existant entre deux Etats, ait des sympathies plus grandes pour l'un des belligérants que pour l'autre, mais cette puissance a l'obligation de ne point les manifester : son gouvernement de même que toute personne ayant une qualité officielle doivent s'abstenir d'exprimer leurs préférences ou leurs antipathies. Cette obligation est une conséquence nécessaire de sa neutralité; elle dérive encore du principe de l'égalité juridique des Etats qui exige qu'un Etat ne puisse s'ériger en juge des libres actions d'un autre. Durant la guerre de Sécession américaine, Gladstone méconnut un tel principe lorsque, occupant la charge de chancelier de l'Echiquier, il se prononça à la Chambre des communes en faveur des Sécessionnistes (2). A l'époque de la guerre russo-turque en 1877, les membres du gouvernement anglais et le représentant de celui-ci à Constantinople manifestèrent aussi un peu bruyamment leurs sympathies pour la cause de la Turquie (3). Au début de la guerre hispano-américaine de 1898, le premier ministre anglais Salisbury prononça un discours dur et injuste envers l'Espagne (4). Les critiques ou les sympathies prennent un caractère de gravité particulier, si elles se produisent dans les assemblées parlementaires; elles imposent alors une réserve spéciale aux gouvernements : durant la guerre anglo-boër de 1899-1900, aucun gouvernement ne s'associa aux nombreuses motions de blâme contre la Grande-Bretagne déposées dans les divers

(1) V. Hill, *The Luxburg secret correspondence*, A. J., 1918, p. 135.

(2) Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 335.

(3) V. F. de Martens, *La paix et la guerre*, 1901, p. 314. — Rollin-Jacquemyns, R. D. I., t. X, p. 36.

(4) V. Le Fur, R. D. I. P., t. V, p. 669, note 2, et t. VI, p. 488, note 1.

Parlements (1). Le 12 juin 1898, le capitaine du croiseur allemand *Irène*, ayant accepté à San-Juan un déjeuner offert par l'état-major espagnol, y prononça un toast au succès des armes de l'Espagne qui eut un fâcheux retentissement aux Etats-Unis (2) et, pendant la guerre italo-turque de 1911, les consuls étrangers à Tripoli burent à l'heureuse issue de l'entreprise italienne contre la Turquie (3).

Si les gouvernements neutres ne doivent pas manifester eux-mêmes leurs sympathies ou leurs antipathies, ils ne peuvent pas davantage prendre part aux manifestations de leurs nationaux en faveur ou contre l'un des belligérants : l'action des particuliers cesse de demeurer légitime lorsque les gouvernements y interviennent ; ils doivent empêcher les autorités d'y participer. Mais suffit-il aux gouvernements et à leurs représentants de ne point intervenir dans ces manifestations ; ne doivent-ils pas de plus les empêcher ? Il semble qu'ici il faille faire une distinction. En principe, les Etats ne peuvent interdire à leurs nationaux l'expression libre et entière de leurs sympathies en matière d'intérêts publics, cependant ils manqueraient aux devoirs de la neutralité s'ils n'en prohibaient pas une expression constituant une atteinte à la courtoisie internationale. Les sujets neutres conservent entière la liberté de penser et de parler et de se livrer à toutes les manifestations qui ne sont pas contraires aux égards dus aux Etats étrangers. Il y a ici une question de mesure. En janvier 1916, le gouvernement suisse réprima des manifestations de ses sujets qui outragèrent à Lausanne le drapeau et l'écusson du consulat d'Allemagne (4). A cet égard, les rapports des gouvernements avec la presse sont parfois très délicats. En 1870, Bismarck se plaignit à tort au gouvernement belge de l'attitude de la presse, hostile à la Prusse. Lors des guerres hispano-américaine et anglo-boër, ni l'Espagne, ni les Etats-Unis, ni la Grande-Bretagne ne protestèrent contre les critiques de la presse anglaise qui avait manifesté ses sympathies pour les Etats-Unis et de la presse française ou allemande qui avait pris parti pour l'Espagne et pour les Boërs. Toutefois, pendant la guerre anglo-boër, la presse étrangère, spécialement la presse française et la presse allemande, ne se borna pas, comme c'était son droit, à juger sévèrement la conduite de la Grande-Bretagne, elle publia des caricatures ridiculisant la souveraine, les hommes d'Etat, les généraux, le peuple de l'Angleterre : le gouvernement français prit certaines mesures pour faire cesser cet état de choses, mais le gouvernement allemand n'en prit aucune (5). Le 1^{er} octobre 1914, le Conseil fédéral suisse a adressé un appel au peuple, particulièrement à la presse, pour que, « dans la façon de juger les événements et dans l'expression des

(1) Comp. Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2^e série, t. XV, p. 98.

(2) V. Le Fur, R. D. I. P., t. VI, p. 490.

(3) V. Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2^e série, t. XV, p. 98.

(4) R. D. I. P., t. XXIII p. 340.

(5) V. Despagnet, R. D. I. P., t. VII, pp. 783-784.

sympathies pour les diverses nations, on évite ce qui peut blesser les Etats et les peuples impliqués dans la guerre », et, le 27 novembre 1914, le ministre des relations extérieures de Colombie a, dans une circulaire, rappelé aux directeurs de publications périodiques que « les sympathies et les antipathies peuvent s'exprimer dans la forme raisonnable de la vérité, dans la forme respectueuse de la courtoisie et dans la forme chrétienne de la bienveillance » : le 25 novembre 1914, le ministre d'Allemagne à Bogota s'était plaint de certains articles publiés par la presse colombienne. La déclaration de neutralité de Haïti du 7 août 1914 a « interdit de faire aucune manifestation en faveur ou contre l'un des belligérants » et celle de la Perse du 1^{er} novembre 1914 a enjoint aux fonctionnaires du gouvernement d' « éviter de prendre parti pour les uns ou pour les autres des pays en « guerre » (1). Au cours de la guerre mondiale de 1914-1919, le Chili prit des mesures quelquefois excessives pour éviter les démonstrations en faveur de l'un ou l'autre des Etats en lutte (2).

1476ⁱ. — v) Les tribunaux d'un Etat neutre ne doivent pas reconnaître effet sur le territoire de cet Etat neutre aux mesures de guerre, telles que l'interdiction du commerce avec l'ennemi ou le séquestre des biens ennemis, édictées par un belligérant vis-à-vis des sujets de son adversaire. C'est ce qu'ont reconnu, au cours de la guerre de 1914-1919, de nombreux jugements rendus en Suisse (trib. fédéral, 17 avril 1916; trib. Genève, 31 octobre 1917), aux Pays-Bas (Cour d'appel des Pays-Bas, J. I. P., t. XLIV (1917), p. 1367), à Monaco (trib. Monaco, 24 mai 1917, Revue de droit international privé, 1917, p. 602). Il a été notamment jugé que la succursale d'une société anglaise en Hollande ne peut pas se refuser à faire un paiement à un de ses créanciers allemands sous prétexte qu'un Act anglais de 1914 a interdit le commerce avec l'ennemi (Cour des Pays-Bas, précité). Une décision de la Cour de Chancellerie de New-Jersey du 3 août 1915 a décidé que les neutres ne sauraient reconnaître à l'interdiction du commerce avec l'ennemi édictée en France ou en Allemagne le caractère extraterritorial « sans devenir les instruments, les auxiliaires des puissances belligérantes dans leur œuvre même de guerre » (3).

1476^v. — w) Un Etat neutre ne peut, dans le cours d'une guerre, procéder à des changements dans ses lois de neutralité qui affecteraient inégalement ses relations avec les nations en guerre. — C'est le principe qu'a posé le préambule de la convention XIII de la Haye du 18 octobre 1907 sur les droits et devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime : « C'est pour les puissances neutres un

(1) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, pp. 283, 287, 297, 379.

(2) V. Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, p. 178.

(3) V. N., *De l'effet, en pays neutre, des mesures de guerre telles que séquestres, liquidations de biens sous séquestre et interdictions de commerce avec l'ennemi édictées par les pays belligérants*, Revue de droit international privé, 1920, p. 248.

devoir reconnu d'appliquer impartialement aux divers belligérants les règles adoptées par elles. Dans cet ordre d'idées, ces règles ne devraient pas en principe être changées, au cours de la guerre, par une puissance neutre, sauf dans le cas où l'expérience acquise en démontrerait la nécessité pour la sauvegarde de ses droits ». — Ce principe a une base rationnelle : des changements opérés au milieu des hostilités prêtent facilement au soupçon ; ils sont aisément attribués au désir de favoriser l'un des belligérants ; alors qu'ils ne sont point dictés par la partialité, ils ont le tort de tromper une attente naturelle (1). Il a été à diverses reprises invoqué au cours de la guerre de 1914-1919 ; il l'a été notamment par les Etats-Unis dans des notes des 21 avril et 12 août 1915. — Le Chili s'est prévalu de la réserve que le préambule de la XIII^e convention apportait au principe pour modifier le 15 décembre 1914 ses règles de neutralité du 14 août précédent. — Le principe fut méconnu par l'Angleterre durant la guerre de Sécession et pendant la guerre russo-japonaise en ce qui concerne sa règle sur les fournitures de charbon : le gouvernement britannique a estimé que rien ne s'oppose à la promulgation de règles nouvelles, pourvu que celles-ci soient plus rigoureuses à l'encontre des belligérants.

1476^b. — x) Comme on l'a dit, un Etat neutre ne remplit pas les devoirs que la qualité de neutre lui impose lorsqu'il donne l'autorisation ou laisse la faculté à ses propres sujets ou à ceux des belligérants d'accomplir des actes qui constituent un concours direct pour l'un des belligérants ou une hostilité contre l'un d'eux (comp. Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 690) : il ne peut, notamment, ni permettre à ses ressortissants de s'enrôler dans l'armée d'un belligérant, ni souffrir que dans les limites de ses frontières ses sujets ou ceux d'un des Etats en conflit ouvrent au profit de ces derniers des bureaux d'enrôlements (n°s 1458 et s.) ; il ne peut davantage admettre ses propres sujets ou les sujets d'un belligérant à procéder dans sa juridiction à l'équipement ou à l'armement des navires destinés à prendre part aux hostilités (n° 1466). Mais les obligations qui existent ainsi à la charge d'un Etat neutre doivent-elles gouverner également ses rapports avec les sujets d'Etats étrangers, mais demeurés neutres, qui résident sur son territoire ? Il semble bien qu'à cette question il faille répondre affirmativement. Ces sujets, se trouvant sous la juridiction de l'Etat neutre où ils résident, sont soumis à ses lois de police et de sûreté et dès lors ils sont susceptibles d'être punis par lui s'ils commettent quelque acte répréhensible ; étant des étrangers par rapport à cet Etat, ils peuvent, en tout cas, être l'objet, de la part de celui-ci, d'une mesure d'expulsion. La responsabilité de l'Etat neutre doit donc être engagée par le fait de ces individus aussi bien que par celui de ses propres sujets ou par celui des sujets d'un belligérant. On ne voit pas, au surplus, pourquoi

(1) V. Rapport Renault à la deuxième conférence de la Haye de 1917, Actes et documents, t. I, p. 326.

on devrait faire à cet égard une différence entre les sujets d'un Etat belligérant et les sujets d'un autre Etat étranger non belligérant, qui sont les uns et les autres sur le territoire d'un Etat neutre.

Une situation spéciale doit être cependant envisagée en ce qui concerne les conséquences que peuvent produire vis-à-vis d'un Etat neutre les actes contraires à la neutralité accomplis sur son territoire par les ressortissants d'un Etat belligérant ou d'un Etat étranger non belligérant. Cette situation est celle d'un Etat neutre qui se trouve être un pays de capitulations. Un pareil pays, en effet, n'a pas un droit de juridiction propre sur les sujets étrangers résidant en dedans de ses frontières. Est-il possible, dans ces conditions, de lui faire grief des manquements à la neutralité commis par eux ? L'Etat neutre ne possédant pas le droit de juridiction lui permettant la poursuite de l'acte punissable, tout ce qu'on peut exiger de lui, pour que sa responsabilité soit à couvert, c'est qu'il constate le fait coupable et demande la punition de son auteur au consul du pays auquel il appartient et qui a compétence pour le juger. Mais le consul pourra-t-il ou voudra-t-il punir ? Il se peut que la loi pénale du pays étranger ne considère pas l'acte en question comme un acte criminel. Il se peut aussi, spécialement s'il s'agit d'un acte accompli par le sujet d'un belligérant, que le consul de ce sujet regarde un pareil acte comme un acte de patriotisme, favorable à son propre Etat et partant digne d'éloges. Des violateurs des règles de neutralité, ressortissants d'un pays à traités, auront donc la possibilité de demeurer impunis sans qu'il y ait faute de l'Etat neutre, pays à capitulations. Un semblable résultat pourra toutefois avoir pour l'Etat neutre des conséquences fâcheuses : si, à raison des principes de la juridiction consulaire, cet Etat se trouve empêché de défendre sa neutralité, il est à craindre que le belligérant lésé par cette violation n'agisse lui-même pour se garantir des suites funestes qui peuvent en résulter pour lui et dès lors ne se livre dans le propre territoire de l'Etat neutre et malgré la neutralité de celui-ci à des actes d'agression contre son adversaire. — La situation ainsi prévue a été celle de la Chine, lors de la guerre mondiale de 1914-1919, tant qu'elle conserva la neutralité. Le gouvernement chinois l'a envisagée dans ses règles de neutralité du 6 août 1914, car l'article 21 de ces règles a disposé ainsi qu'il suit : « Toute personne qui dans le territoire ou les eaux territoriales de la Chine a violé les préceptes de neutralité sera, si elle est de nationalité chinoise, punie conformément aux lois et ordonnances ; si elle est de nationalité étrangère, on agira vis-à-vis d'elle conformément aux traités et au droit des nations ». En fait, pendant cette guerre, la Chine fut exposée aux récriminations des puissances de l'Entente pour les actes de violation de sa neutralité commis au Shantoung par les Allemands (1).

1476⁷. — L'Etat qui manque aux devoirs de la neutralité se place au

(1) V. Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne*, 1920, chap. I, § 4.

rang des ennemis du belligérant contre lequel la violation a été dirigée, du belligérant non favorisé. — Celui-ci peut recourir à des mesures de représailles, à la guerre proprement dite, ou se réserver de réclamer, après la clôture de la lutte où il est déjà engagé, une indemnité pour le tort ou pour les dommages que lui a causés la violation des devoirs de neutralité. — Ainsi agirent les Etats-Unis envers la Grande-Bretagne, après l'issue de la guerre de Sécession ; une discussion fort vive s'engagea sur la question de l'étendue et du caractère des dommages à réparer. — L'arbitrage tout entier risqua d'échouer. — Le tribunal sauva sa compétence en rejetant, en principe, la réclamation des Etats-Unis relative aux dommages *indirects*. — Il ne statua que sur les dommages directs, occasionnés par les agissements des navires *Alabama*, *Florida*, *Shenandoah*. — L'Angleterre fut acquittée à l'égard des autres navires et condamnée à payer aux Etats-Unis une somme de 15 millions de dollars en or (n° 958) (1).

1476^a. — L'article 25 de la convention de la Haye de 1907, sur la neutralité maritime, a prévu spécialement la responsabilité d'un Etat neutre en ce qui concerne les faits qui peuvent se passer dans ses eaux et dans ses ports : « Une puissance neutre est tenue d'exercer la surveillance que comportent les moyens dont elle dispose pour empêcher dans ses ports ou rades et dans ses eaux toute violation des dispositions qui précèdent ». Tout ce que l'on peut demander à la puissance neutre, c'est son *bon vouloir*. Si elle a usé des moyens dont elle dispose, elle a fait ce qu'elle devait, et elle ne saurait être considérée comme responsable, même si elle n'a pas empêché la violation de son territoire. Il se peut qu'un petit Etat neutre se trouve en contact avec des croiseurs belligérants puissants ; il lui sera alors matériellement impossible d'empêcher la violation de sa neutralité : la seule chose que l'on puisse exiger de l'Etat neutre, c'est de ne pas être complice de cette violation. — Un cas délicat peut se présenter dans la guerre continentale. Une troupe belligérante fuit devant le vainqueur, elle arrive sur le territoire neutre ; le poursuivant est obligé de s'arrêter à la frontière ; l'Etat neutre est tenu de désarmer et d'interner la troupe. Mais si la puissance neutre est hors d'état de le faire, le belligérant vainqueur devra-t-il laisser faire ; n'aura-t-il d'autre ressource que de constater que le territoire neutre a fourni non seulement un asile et un refuge, mais encore un moyen d'échapper à la poursuite et de recommencer les hostilités ? En 1870, au lendemain de Sedan, l'état-major allemand, en prévision du cas où les troupes françaises franchiraient la frontière belge en quantités plus ou moins considérables, donna des instructions aux troupes allemandes en vertu des-

(1) Sur les devoirs des Etats neutres, lors des guerres récentes entre la Grèce et la Turquie, entre l'Espagne et les Etats-Unis, entre l'Angleterre et les Républiques Sud-africaines, V. spécialement Politis, R. D. I. P., t. IV, pp. 712 et s. ; Le Fur, R. D. I. P., t. VI, pp. 59 et s. ; 196 et s. ; Arthur Desjardins, Revue des Deux-Mondes, 1^{er} mars 1900, pp. 66 et s.

quelles elles devaient s'arrêter à la frontière de Belgique, mais pourraient pénétrer sur le territoire de ce pays neutre pour capturer les forces françaises s'il leur paraissait évident que ces forces n'étaient ni désarmées ni internées. Il semble difficile de prétendre que le belligérant qui entre en territoire neutre pour assurer l'exercice de son droit de capture commette vraiment un acte illicite. Une situation analogue peut se concevoir dans la guerre maritime. Supposons que des vaisseaux de guerre d'un belligérant, faisant d'un port d'un petit Etat neutre une base d'opérations, agissent de là contre les navires de commerce qui passent à proximité, et que l'Etat neutre soit dans l'impossibilité de faire respecter sa neutralité. Le belligérant adverse doit évidemment avoir le droit de se protéger lui-même. Bien entendu, s'il y avait connivence entre le neutre et le belligérant, l'adversaire de celui-ci pourrait déclencher la guerre au neutre ou agir contre lui par la force.

1476⁹. — Quelle est la responsabilité d'un Etat neutre à raison de la façon dont il use de ses droits ? L'article 26 de la XIII^e convention de la Haye déclare que « l'exercice par une puissance neutre des droits définis par la présente convention ne peut jamais être considéré comme un acte peu amical par l'un ou par l'autre des belligérants ». Voici, par exemple, un neutre qui, usant de son droit, a fixé à l'avance pour la durée du séjour des navires belligérants dans ses ports un délai supérieur au délai de 24 heures ou a permis à ces navires de compléter en combustible le plein de leurs soutes normales. L'usage par le neutre de ces facultés peut donner à un des belligérants une facilité dont son adversaire n'avait pas besoin. Le belligérant auquel les dispositions prises sont défavorables ne pourra pas en faire grief au neutre. Mais, quoique cela soit le droit aux termes de l'article 26, on ne saurait empêcher qu'en fait le belligérant désavantagé n'éprouve quelque froissement et ne le fasse sentir au neutre. Au surplus, on doit observer que, suivant l'article 26, c'est seulement « par l'un ou par l'autre belligérant qui a accepté les articles qui s'y réfèrent », que l'exercice par un neutre de ses droits ne peut pas être considéré comme un acte peu amical. Il en résultera donc que, si les articles relatifs aux droits du neutre n'ont pas été acceptés par tous les belligérants (et le cas n'est pas chimérique, car ni l'Angleterre ni le Japon n'ont ratifié la convention sur la neutralité maritime), ceux qui ne les ont point acceptés pourront considérer les choses comme si la convention n'existait pas et auront le droit de soutenir que les facultés accordées au neutre et dont il a usé dépassaient les limites de ce qui est permis à un Etat neutre. On observera sans doute que, puisqu'une majorité dans la conférence a admis qu'il n'y avait rien d'excessif à ce qu'un neutre agit ainsi, on ne peut pas dire *a priori* que les devoirs de la neutralité aient été méconnus par lui, parce que le neutre a fait ce qu'il considérait comme pouvant être fait. Mais le belligérant n'en fera pas moins un grief au neutre,

1476¹⁰. — La conférence de la Haye de 1899 a créé, à la charge des Etats neutres, un nouveau devoir, d'un ordre tout particulier. Ce n'est sans doute qu'un devoir *moral*, mais son importance n'en est pas moins considérable, car il change en quelque sorte de passive en active la notion de la neutralité. L'article 27 de la convention relative à la solution pacifique des conflits internationaux a stipulé : « Les puissances signataires considèrent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour permanente (d'arbitrage) leur est ouverte. En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler aux parties en conflit les dispositions de la présente convention et le conseil donné, dans l'intérêt supérieur de la paix, de s'adresser à la Cour permanente ne peuvent être considérés que comme des actes de bons offices ». Cette disposition a été reproduite dans l'article 48 de la convention du 18 octobre 1907, sur le règlement pacifique des conflits internationaux. — Le rappel à l'arbitrage envoyé par un Etat neutre à deux Etats en conflit ne saurait donc désormais être considéré comme étant de sa part une violation de la neutralité (1). — Il ne paraît pas que, depuis les conférences de la Haye, lors des conflits qui éclatèrent dans le monde, les Etats aient fait application des articles 27 et 48 des conventions de 1899 et de 1907.

L'idée qui a inspiré les conventions de la Haye de 1899 et de 1907 se retrouve encore dans le Pacte de la Société des Nations du 28 avril 1919. On peut en effet, à cet égard, signaler l'article 11 de ce Pacte, qui dit : « Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout membre de la Société. Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend ». Il convient de citer aussi l'article 17, suivant lequel « en cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil ».

1476¹¹. — Dans les développements qui précèdent il n'a été question que des devoirs des Etats neutres dans les *guerres terrestres* et dans les

(1) V. R. D. I. P., t. VI, pp. 312 et s. ; Livre jaune français, *Conférence de la Haye de 1899*, p. 40. — Comp. la théorie de M. Descamps sur le Paciférat, R. D. I. P., t. VII, p. 705.

guerres maritimes. Désormais la guerre peut avoir lieu non seulement sur la terre et sur la mer, mais encore *dans les airs* (n^o 1440⁵ et s.). Quels devoirs les hostilités aériennes imposent-elles aux Etats neutres ?

On a vu (n^o 1440⁹) que les belligérants ne peuvent pas accomplir des actes d'hostilité dans l'atmosphère qui domine les territoires ou les eaux des Etats neutres. Cette règle se justifie naturellement dans le système qui reconnaît à l'Etat sous-jacent un droit de souveraineté sur l'espace qui l'entoure : en effet, cet espace est alors vraiment une partie de son domaine et par suite c'est de la part d'un belligérant en violer la neutralité que de s'y livrer à des faits de guerre. Elle s'explique également si on considère l'atmosphère comme libre, mais sous réserve du droit de conservation du pays riverain : le droit de conservation de ce pays est menacé par les batailles qui se livrent dans cette atmosphère, puisque les projectiles échangés iront s'échouer sur son sol ou dans ses eaux. Tout Etat, ayant le devoir de défendre sa conservation aussi bien que sa neutralité, aura non seulement le droit mais l'obligation de tirer contre les aéronefs belligérants qui accompliraient dans son atmosphère des actes d'hostilité.

1476¹². — Mais un Etat neutre sera-t-il tenu de s'opposer même à la simple circulation des aéronefs militaires des nations en guerre ? — Sur ce point les auteurs sont divisés. La diversité des opinions tient ici aux systèmes divers qu'on peut admettre touchant le problème général des droits des Etats sur l'espace qui les domine. La question donne lieu encore à discussion parce qu'elle n'est pas tranchée de la même façon dans la guerre continentale et dans la guerre maritime : dans la guerre continentale, une puissance neutre ne peut pas recevoir sur son territoire des troupes appartenant aux armées belligérantes (art. 11, V^e convention de la Haye du 18 octobre 1907) ; en cas de guerre maritime, la neutralité d'une puissance n'est pas au contraire compromise par le simple passage dans ses eaux territoriales des navires de guerre des belligérants (art. 10, XIII^e convention de la Haye du 18 octobre 1907). — 1^{er} système. Un premier système, qu'a défendu M. Paul Fauchille (Nouveau rapport de 1911, Annuaire de l'Institut de droit international, pp. 60 et s.), soutient que rien n'empêche en principe les aéronefs de guerre belligérants de circuler dans l'atmosphère d'un Etat neutre, mais que celui-ci a cependant le droit de leur interdire le passage inoffensif au-dessus de son territoire et de ses eaux : « Les aérostats militaires d'un Etat engagé dans une guerre ne peuvent circuler au-dessus du territoire des Etats neutres qu'avec l'autorisation de ces Etats ». La guerre, si elle fait naître des relations nouvelles entre les Etats qu'elle divise, laisse *en principe* intacte la position de ces Etats en face de tous les autres : les belligérants demeurent dans l'état de paix vis-à-vis des neutres (1) ; c'est dès

(1) Comme on l'a vu (n^o 1448⁴), toutefois, la neutralité n'est pas purement et simplement la continuation de l'état de paix, elle est un état de paix modifié à divers égards.

lors, dans leurs rapports, les règles du temps de paix qu'en principe il y a lieu d'appliquer. Or, en temps de paix, d'après M. Paul Fauchille, la circulation aérienne est libre, soumise seulement aux restrictions qu'imposent les droits nécessaires à la conservation de l'Etat sous-jacent, c'est-à-dire à sa propre sécurité et à celle des personnes et des biens de ses habitants, et le passage inoffensif des aéronefs belligérants n'est point de nature à porter atteinte au droit de conservation de cet Etat. Mais, s'il en est ainsi, pourquoi alors subordonner le passage à l'autorisation du pays territorial ? C'est que les aéronefs militaires sont chargés d'un service qui constitue une fonction d'Etat et qu'un Etat ne peut agir en sa qualité d'Etat qu'aux endroits soumis à son autorité ou à ceux qui échappent à toute domination ; or si l'atmosphère est libre et n'est pas assujettie à la souveraineté de l'Etat territorial, elle n'est cependant pas absolument à proprement parler une *res nullius* : le pays sous-jacent a sur elle certains pouvoirs de police qu'exige la sauvegarde de son droit de conservation. L'espace aérien ne formant pas une partie du territoire terrestre de l'Etat sous-jacent, l'autorisation de passage que cet Etat, demeuré neutre, donne à un aéronef militaire belligérant ne saurait constituer une violation des devoirs de la neutralité ; au surplus, dans les eaux territoriales neutres le passage n'est pas interdit d'une manière absolue aux navires belligérants, et la condition de l'espace aérien se rapproche beaucoup plus de celle des eaux territoriales que de celle du territoire continental. Si le passage devait être interdit complètement à la circulation des aéronefs belligérants, il en résulterait, enfin que certains Etats se trouveraient en cas de guerre dans l'impossibilité absolue d'user de la bataille aérienne : comment les aéronefs des belligérants qui n'ont aucun accès sur la mer et sont séparés par des pays neutres pourront-ils se rencontrer dans les portions de l'espace permises aux hostilités, s'il leur est défendu de traverser l'atmosphère entourant les Etats demeurés pacifiques ? La circulation des aéronefs en temps de guerre sera en tout cas soumise aux mêmes restrictions que pendant la paix : ils devront notamment respecter les régions interdites, spécialement les ouvrages fortifiés (n° 531⁶), et s'abstenir de tous actes dommageables au pays sous-jacent. Dans le système de M. Fauchille un devoir s'imposera aussi aux Etats neutres : les Etats neutres n'auront pas toute liberté pour accorder ou refuser la circulation des aéronefs des Etats en guerre ; les obligations de la neutralité les contraindront à traiter à cet égard de la même manière les deux belligérants ; ils ne pourront refuser le passage à l'un et l'accorder à l'autre. L'opinion soutenue par M. Paul Fauchille a été partagée plus ou moins par M. Cattellani (*Le droit aérien*, trad. Bouteloup, p. 188) et par M. Alex Meyer (*Die Luftschiffahrt in Kriegesrechtlicher Beleuchtung*, p. 20 ; *L'aviation et le droit public*, Revue juridique internationale de la locomotion aérienne, 1912, p. 191). — 2^e système. Le droit de circulation des aéronefs belligérants avec l'autorisation des Etats neutres

ne pouvait être admis par les auteurs qui reconnaissent à chaque Etat un droit de souveraineté sur l'atmosphère qui le domine. Il a donc été repoussé par MM. Bellenger, *La guerre aérienne*, pp. 104 et s.), Grovalet (*La navigation aérienne devant le droit international*, p. 77), Spaight (*Aircraft in war*, p. 66), Le Moyné (*Le droit futur de la guerre aérienne*, p. 226), Mérignhac (*Traité de droit public international*, 3^e partie, t. I, p. 544), Rolland (*Les pratiques de la guerre aérienne dans le conflit de 1914 et le droit des gens*, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 578 et s., et 603), Kaufmann (*Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XXIV, p. 139). Telle est aussi l'opinion de l'Institut américain de droit international, dans son projet de 1917 sur la neutralité maritime (art. 20). Les partisans de ce système, considérant que l'atmosphère des Etats neutres est une partie de leur territoire, décident que ces Etats ont, comme tels, le devoir d'empêcher les aéronefs belligérants de passer dans l'espace qui les domine. Ils font, d'ailleurs, remarquer que même un simple passage ne sera pas nécessairement inoffensif : comment des aviateurs belligérants se rencontrant au-dessus d'un territoire neutre pourraient-ils renoncer à lutter l'un contre l'autre ? Ce passage peut, au surplus, procurer à l'un des belligérants un avantage qui ne sera point compensé par la liberté laissée à son adversaire, car il peut être pour lui un moyen de couper au court et ainsi d'atteindre plus facilement le théâtre de la guerre ou d'échapper plus rapidement aux poursuites dont il est l'objet. — Il y a beaucoup de vrai dans ces dernières observations. Celles-ci sont-elles toutefois suffisantes pour faire rejeter le système précédent ? Elles légitiment uniquement la nécessité de l'autorisation à laquelle ce système subordonne le droit de circuler au-dessus du territoire des Etats neutres et servent à expliquer les refus d'autorisation que ces Etats opposeront le plus souvent aux demandes des belligérants. Il est vraisemblable que, dans la pratique, les pays neutres, ne fût-ce que pour n'être point mêlés aux inconvénients du conflit, ne permettront jamais le survol sur leur territoire : en fait, les deux systèmes ne diffèrent pas ainsi sensiblement l'un de l'autre. — 3^e système. Certains auteurs, enfin, font une distinction. Combinant les règles contraires de la guerre terrestre et de la guerre maritime, ils interdisent le survol au-dessus du territoire continental, mais laissent les Etats neutres libres de l'admettre au-dessus de leur mer territoriale : un neutre peut autoriser la traversée de ses eaux territoriales par les navires belligérants ; pourquoi traiter différemment les aéronefs circulant dans l'air dominant ces eaux ? Telle est la solution donnée par M^{lle} Lycklama (*Conséquences de la théorie de la souveraineté aérienne*, *Revue juridique internationale de la locomotion aérienne*, 1910, p. 310) et par M. Hazel-tine (*The law of the air*, p. 140).

¶ 1476¹³. — Si un Etat neutre peut autoriser les aéronefs militaires des belligérants à circuler dans son atmosphère, il ne saurait par contre leur permettre d'y séjourner dans un certain rayon près des

frontières de l'Etat ennemi : car, planant ainsi aux environs des frontières de l'adversaire, ils pourraient en observer les mouvements de troupes, les opérations, les ouvrages fortifiés.

1476¹⁵. — Faut-il appliquer aux aéronefs publics non militaires les mêmes règles qu'aux aéronefs militaires ? Les premiers, exerçant comme les seconds une fonction de l'Etat, ne doivent aussi pouvoir naviguer au-dessus des Etats neutres qu'avec l'autorisation de ceux-ci. (Paul Fauchille, Nouveau rapport de 1911, Annuaire de l'Institut, t. XXIV, p. 63). Les auteurs qui déniaient aux aéronefs militaires tout droit de circuler dans l'atmosphère neutre le refusent également aux aéronefs publics non militaires (V. Bellenger, *op. cit.*, p. 109).

1476¹⁵. — Quelle conduite devra tenir un Etat neutre lorsque des aéronefs publics, contrairement au droit ou malgré sa défense, pénétreront dans son atmosphère ? Le neutre donnera aux aéronefs l'ordre de s'éloigner par des signaux sur le compte desquels ils ne pourront se méprendre, par exemple en tirant un ou plusieurs coups de semonce, et, s'il n'est pas obtempéré à l'ordre, il devra canonner l'aéronef.

1476¹⁶. — La question du survol du territoire et des eaux neutres par des aéronefs militaires belligérants s'est posée au cours de la guerre de 1914-1919. Comment fut-elle résolue ? — Dès le début des hostilités, le gouvernement suisse a fait savoir aux gouvernements limitrophes qu'il était interdit aux aviateurs étrangers de survoler le territoire de la Confédération et que tous les moyens seraient, le cas échéant, employés pour s'opposer à leur passage : des instructions militaires des 4 et 10 août 1914 ont précisé que les troupes fédérales tireraient sur les avions étrangers, mais seulement sur l'ordre d'un officier ; de nouvelles instructions du 22 avril 1916 permirent aux sentinelles et détachements, du moins en dehors de la région réservée aux aviateurs suisses, d'ouvrir le feu sans ordre contre tout avion dont la nationalité étrangère et la présence au-dessus du territoire suisse ne font aucun doute. Afin de mieux assurer sa défense contre l'incursion des avions étrangers, le gouvernement fédéral avait en effet divisé l'atmosphère helvétique en deux zones : l'une réservée aux seuls aviateurs suisses, l'autre, plus proche des frontières, prohibée même à ces aviateurs. A plusieurs reprises, des avions militaires allemands anglais, français ou italiens survolèrent le territoire suisse ; les troupes helvétiques tirèrent le plus souvent sur eux et le gouvernement fédéral ne manqua jamais de protester auprès des Etats belligérants ; ceux-ci affirmèrent que les incursions avaient été involontaires et manifestèrent leurs regrets (1). — Par arrêté royal du 3 août 1914, le gouvernement des Pays-Bas interdit le passage des frontières du pays par des aviateurs n'appartenant pas aux forces de terre et de mer néerlandaises. En fait, le territoire et les eaux de la Hollande furent assez souvent survolés par les belligérants, spécialement par les Allemands

(1) V. Rolland, *op. cit.*, t. XXIII, pp. 556-557.

au retour de leurs raids sur l'Angleterre. Le gouvernement néerlandais, considérant ces survols comme une violation de sa neutralité, donna l'ordre de tirer sur les appareils ; plusieurs furent atteints. Le 7 septembre 1915 deux dirigeables allemands gagnèrent la Belgique en survolant le centre de la Hollande au lieu de retourner par le plus court chemin vers la mer dès qu'ils se furent aperçus qu'ils se trouvaient au-dessus du territoire néerlandais ; le 14 octobre suivant, des Zeppelins allemands, venant de l'Ouest, naviguèrent à nouveau dans l'atmosphère de la Hollande pour se rendre en Allemagne. Le 1^{er} février 1916, les forces armées néerlandaises tirèrent sur le Zeppelin L-19 lorsqu'il survola les Pays-Bas près de l'île d'Ameland ; elles avaient également tiré le 12 avril 1915 contre un avion allemand au-dessus de l'île de Walcheren. — Des faits analogues se sont produits aussi de la part d'aviateurs et d'aéronautes allemands et austro-hongrois au-dessus du Danemark, de la Suède, de la Norvège et de la Roumanie et de la Bulgarie, alors qu'elles étaient encore neutres : le gouvernement danois protesta et ses troupes tirèrent sur les aéronefs étrangers au moins pour les avertir de leur erreur ; en juillet 1916, le gouvernement suédois publia une défense aux navires aériens de passer au-dessus de son territoire sans une permission particulière ; le gouvernement bulgare ne semble pas avoir adressé de protestation. En Roumanie, le 17 juillet 1915, un avion étranger évolua pendant une demi-heure au-dessus de Bucarest et des avions roumains se mirent à sa poursuite sans l'atteindre. — Les belligérants n'ont pas en général élevé de réclamations contre les interdictions que les Etats neutres ont formulées, sans d'ailleurs faire de distinction entre l'air dominant leur mer territoriale et celui entourant leur territoire continental : toutefois, le 17 février 1916, le gouvernement allemand se plaint que le feu aurait été ouvert en Hollande sur le dirigeable L-19 sans aucun avertissement préalable et malgré que la manière d'agir de l'aéronef permit de constater qu'il agissait sous l'empire d'une force majeure. Il semble bien ainsi que la tendance des Etats ait été pendant la guerre de 1914-1919 de reconnaître au pays sous-jacent un droit de souveraineté sur l'espace aérien qui le domine. — Les Etats-Unis, par leur proclamation du 13 novembre 1914 relative au canal de Panama, « interdirent aux aéronefs d'une puissance belligérante, publics ou privés, d'atterrir ou de s'élever à l'intérieur de la juridiction des Etats-Unis dans la zone du canal, ou de passer dans l'espace aérien au-dessus des terres et des eaux à l'intérieur de ladite juridiction ».

1476¹⁷. — Il se peut que des aviateurs ou des aéronautes belligérants soient obligés d'atterrir en territoire neutre : quel sort devra leur être réservé ? Deux systèmes ont été ici proposés, dont le premier s'inspire des règles de la guerre maritime et le second des règles de la guerre continentale. — 1^{er} système. Les aéronefs militaires belligérants qui pénètrent en territoire neutre doivent être, d'une manière générale, soumis aux mêmes règles qu'édicté la XIII^e convention de la Haye

du 18 octobre 1907 pour les navires de guerre belligérants qui usent de l'hospitalité neutre. Ainsi, les aéronefs militaires des belligérants qui pénètrent sur le territoire d'un Etat neutre ne devront pas y demeurer, en principe, pendant plus de vingt-quatre heures, à moins que leurs avaries ou l'état de l'atmosphère ne les empêchent de partir dans ce délai. Si des aéronefs des deux parties belligérantes se trouvent simultanément en un même point de ce territoire, il devra s'écouler au moins vingt-quatre heures entre le départ de l'aéronef d'un belligérant et le départ de l'aéronef de l'autre : l'ordre des départs sera déterminé par l'ordre des arrivées, à moins que l'aéronef arrivé le premier ne soit dans le cas où la prolongation de la durée légale de séjour est admise. Les aéronefs belligérants ne devront rien faire en territoire neutre qui puisse augmenter leur puissance militaire, et leur présence ne devra en aucune manière préjudicier à l'Etat neutre ; les seuls actes qu'ils peuvent accomplir sont ceux que l'humanité ne permet pas d'interdire, c'est-à-dire la réparation de leurs avaries et leur ravitaillement en vivres et combustible, qui leur sont indispensables pour atteindre le point le plus rapproché de leur pays ou d'un pays allié au leur pendant la guerre (Paul Fauchille, *Nouveau rapport de 1911* ; Bellenger, *op. cit.*, p. 110 ; Guibé, *Essai sur la navigation aérienne*, p. 290 (n^{os} 1463² et s.). — 2^e système. Conformément aux lois de la guerre terrestre formulées par la V^e convention de la Haye du 18 octobre 1907, les aéronefs militaires belligérants qui atterrissent en territoire neutre doivent être séquestrés avec leur matériel, leurs armes et généralement tout ce qu'ils portent à bord pouvant servir à des fins de guerre, et leur équipage doit être arrêté et interné (Mérignhac, *op. cit.*, 3^e partie, t. I, p. 584 ; Catellani, *op. cit.*, p. 188 ; Grovalet, *op. cit.*, p. 78 ; Le Moync, *op. cit.*, p. 227 ; Spaight, *op. cit.*, p. 72 ; Rolland, *op. et loc. cit.*, p. 585). — A laquelle de ces deux solutions convient-il de donner la préférence ? L'asile ou l'hospitalité que la première reconnaît aux aéronefs ne peut avoir pour fondement que l'accomplissement d'un devoir d'humanité : c'est afin de sauver des appareils en péril qu'il leur est accordé. Mais il ne faut pas qu'en les recevant chez lui le neutre favorise un belligérant aux dépens de son adversaire et manque ainsi aux devoirs de la neutralité. Cette double considération ne doit-elle pas conduire, pour la solution à admettre, à distinguer entre les causes de l'atterrissage ? Il semble qu'il faille tout d'abord distinguer l'atterrissage volontaire de l'atterrissage forcé. Lorsqu'un aéronef se dirige vers un territoire neutre pour échapper au péril que lui fait courir une attaque ou la poursuite de l'ennemi il paraît difficile que le neutre lui permette de quitter son territoire après lui y avoir donné asile : en agissant ainsi, il empêcherait de se produire les conséquences militaires naturelles d'un fait de guerre, conserverait à un belligérant des combattants dont sans son intervention l'ennemi l'aurait privé. Il faut en dire autant à plus forte raison de l'aviateur ou de l'aéronaute qui, sans être en péril

et parce que cela lui convient, vient atterrir en pays neutre contrairement au droit ou malgré la défense qui lui en a été faite : il se rend en effet lui-même coupable d'un acte illégitime. La question n'est réellement délicate que dans le cas où l'aéronef se trouve obligé d'atterrir par un état de détresse qui est la conséquence du hasard ; par exemple de la situation troublée de l'atmosphère ou d'une panne du moteur ; mais même alors il est permis de douter qu'il doive recouvrer sa liberté après avoir obtenu l'hospitalité : en remettant à un belligérant des militaires qui sans lui eussent été perdus, l'Etat neutre ne dépasse-t-il pas le rôle d'assistance et de charité qui est le sien pour aider un des adversaires, ne corrige-t-il pas au profit d'un belligérant et par suite au détriment de l'autre l'effet du hasard ? Une solution différente existe sans doute, d'après l'opinion dominante, dans la guerre maritime, mais ici la guerre aérienne paraît se rapprocher davantage de la guerre terrestre que de la guerre navale : car, en définitive, l'équipage de l'aéronef prend contact avec le sol alors que celui d'un navire peut ne point le toucher. Il faut donc, pour la solution du problème, renoncer même à faire des distinctions suivant les causes de l'atterrissage et se prononcer d'une manière générale en faveur du second système proposé, qui assimile les aviateurs et aéronautes à des soldats d'un belligérant pénétrant en pays neutre : tout aéronef qui pour une circonstance quelconque atterrit sur un territoire neutre doit être retenu jusqu'à la fin des hostilités et son équipage arrêté et interné.

Telle est, du reste, la solution qui fut adoptée par la coutume internationale pendant la grande guerre de 1914-1919. — Dès le mois de décembre 1914, le gouvernement hollandais arrêta et interna deux aviateurs anglais obligés d'atterrir à Breskem. Il procéda de même par la suite vis-à-vis d'autres aviateurs britanniques et aussi vis-à-vis d'aviateurs allemands, notamment le 13 avril 1915. — La Suisse n'agit pas différemment ; c'est ainsi que le 27 juin 1915 l'aviateur français Gilbert fut retenu comme prisonnier lorsqu'une panne d'essence le contraignit d'atterrir sur le territoire helvétique au retour d'un raid sur Friedrichshafen. — Une attitude semblable fut encore observée en Bulgarie et en Roumanie en juin 1915 et en janvier 1916. — En août 1917 et en septembre 1918, la question se posa pour le grand-duché de Luxembourg, dont la neutralité avait été violée par l'Allemagne et que les troupes de celle-ci occupaient. Le gouvernement luxembourgeois, appliquant l'article 11 de la Ve convention de la Haye, laissa en liberté sur son territoire sous engagement de ne pas quitter celui-ci, les officiers aviateurs français et anglais qui avaient atterri sur son sol. Mais l'autorité allemande protesta contre cette manière d'agir : elle demanda que les aviateurs lui fussent livrés, déclarant que l'article 11 ne pouvait recevoir son application parce que le Luxembourg était occupé et considéré comme théâtre de la guerre et, d'autre part, que des ennemis de l'Allemagne pouvaient sur le territoire du grand-

duché s'adonner contre elle à l'espionnage. Le Luxembourg ne céda point : il répondit que, malgré l'occupation, il continuait à se considérer comme lié par les engagements pris par le grand-duché en sa qualité d'Etat neutre et souverain et que sa conduite ne pouvait avoir comme base que l'article 11 de la V^e convention de la Haye (1). — Les habitants s'opposèrent parfois, notamment en Hollande, au départ des aviateurs qui tentaient de reprendre leur vol. Quant aux appareils, ils furent toujours saisis et séquestrés (2). Il ne saurait être fait exception à la règle de l'internement par le motif que l'aviateur qui a atterri l'aurait fait par suite d'une méprise sans rapport avec les opérations militaires : c'est ce qu'a observé le gouvernement hollandais dans une note du 10 juillet 1915 en réponse à une observation de l'Allemagne (3).

1476¹⁸. — Que décider à l'égard des aviateurs ou des aéronautes qui atterrissent dans les eaux territoriales d'un pays neutre et sont recueillis par les autorités de ce pays ? Les Etats neutres, pendant la guerre de 1914-1919, ont eu à cet égard des attitudes différentes. Le gouvernement danois, assimilant ces navigateurs aériens à ceux qui pénètrent sur son territoire, les a internés et a saisi leurs appareils : c'est en particulier ce qu'il fit le 2 décembre 1914 pour des aviateurs tombés en mer près de l'île de Fano. Au contraire, le gouvernement norvégien décida d'appliquer aux aéronefs les règles concernant les naufragés des navires de guerre belligérants et en conséquence de mettre en liberté les hommes de leur équipage : il procéda de cette façon le 6 mai 1916 vis-à-vis du Zeppelin L-20. De ces deux attitudes celle du Danemark paraît plus conforme aux principes de la neutralité : si les neutres doivent sauver des militaires en péril, ils ne peuvent pas aider un belligérant au détriment de son adversaire en restituant au premier les unités qui sans leur intervention eussent été perdues pour lui.

1476¹⁹. — Une solution identique doit-elle être donnée lorsque le naufrage de l'aéronef s'est produit en pleine mer ? Il faut s'inspirer des mêmes principes. L'humanité commande aux Etats neutres de recevoir sur leur territoire ceux qui sont en danger, mais les devoirs de la neutralité exigent qu'ils s'abstiennent de tout acte ayant le caractère d'une aide militaire donnée à un des belligérants contre l'autre. Faisant application de l'article 13 de la X^e convention de la Haye de 1907 sur l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève et des indications données par le rapport général fait à la conférence sur cette convention, la Hollande, pendant la guerre de 1914-1919, a interné les aéronautes naufragés en mer qu'un de ses navires *de guerre* a débarqués dans un de ses ports, mais

(1) V. Livre gris luxembourgeois, 1919, pp. 75 et s.

(2) V. Rolland, *op. cit.*, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 532 et s.

(3) V. Livre orange néerlandais, septembre 1916, p. 139.

a laissé en liberté ceux amenés sur des navires *marchands*, et, conformément à l'article 6 de la XIII^e convention de la Haye concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime, elle a dans les deux cas séquestré leurs appareils. Ainsi, en 1918, dans le cas d'un avion allemand trouvé en détresse en pleine mer et amené avec son équipage par le vapeur *Vlissingen* en territoire néerlandais, l'équipage fut libéré, mais l'avion mis sous séquestre pour être rendu à la fin de la guerre. En août 1914, le gouvernement hollandais interna avec son équipage un hydro-aéroplane allemand qu'une avarie avait obligé de descendre sur l'eau, en pleine mer, et qui avait été jeté sur la côte de l'île de Schiermonnikoog (1).

1476²⁰. — Les Etats neutres doivent empêcher les aéronefs de leurs sujets de survoler les territoires des Etats belligérants (n^o 14S1⁵) et veiller à ce que leurs propres appareils ne circulent pas au-dessus de ces territoires.

1476²¹. — Les gouvernements neutres sont-ils obligés d'interdire, sinon la fabrication, tout au moins l'expédition des appareils aériens aux belligérants ? L'article 8 de la XIII^e convention de la Haye de 1907, qui n'est que l'expression d'une règle coutumière de droit international, oblige un gouvernement neutre à user des moyens dont il dispose pour empêcher dans sa juridiction l'équipement ou l'armement de tout navire qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles contre une puissance avec laquelle il est en paix. Mais, d'après l'article 7 de cette même convention comme suivant l'article 7 de la convention de 1907, sur la neutralité terrestre, qui consacrent également une règle coutumière, une puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions et en général de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte. La question revient donc à celle de savoir s'il faut considérer les appareils aériens comme des navires ou simplement comme des armes, munitions et choses nécessaires à l'armée et à la flotte. Ce point a été soulevé en 1911, à propos d'aéroplanes, dans les rapports entre la France et l'Italie : la première de ces puissances déclara que ces engins devaient être assimilés aux munitions de guerre et que par suite les gouvernements neutres n'étaient pas tenus d'en interdire la sortie. La même solution a été donnée pendant la guerre de 1914-1919 vis-à-vis de l'Allemagne par les Pays-Bas et les Etats-Unis à l'occasion d'hydro-aéroplanes : alors que le gouvernement de Berlin soutenait que les hydro-aéroplanes constituaient en réalité des navires de guerre, les gouvernements de la Haye et de Washington affirmèrent qu'ils n'en avaient nullement le caractère et qu'il fallait

(1) V. Livre orange néerlandais, septembre 1916, pp. 144, 145, 146. — V. aussi notes hollandaises du 11 juillet 1916, du 9 novembre 1917 et du 14 février 1918. Livre orange, déc. 1916-avril 1918, pp. 20-21-24.

les considérer comme des choses *sui generis*, comme des appareils militaires spéciaux se mouvant dans les airs (notes hollandaise²⁸ du 20 août 1914 et américaine du 19 janvier 1915. Comp. n° 1440⁷).

1476²⁵. — Le droit de conservation des Etats belligérants exige que les *ballons captifs* des neutres ne puissent pas être établis sur le territoire neutre, à moins de 10,000 mètres de la frontière des Etats belligérants : il ne faut pas qu'ils puissent espionner les dispositions des troupes des pays en guerre. La bataille pouvant avoir lieu sur terre aux approches mêmes des frontières, les ballons captifs des belligérants ont au contraire le droit de fonctionner sur leur territoire aux abords des Etats neutres.

1476²⁹. — Les Etats neutres au-dessus desquels passent des *aéronefs libres non montés* ne doivent pas y toucher ; s'ils tombent sur leur territoire, ces Etats les retiendront jusqu'à la paix avec les dépêches et les pigeons-voyageurs dont ils sont porteurs (Paul Fauchille, Rapport de 1911).

SECTION II. — Devoirs des sujets des États neutres (1)

1477. — Les principes généraux régissant la situation des Etats neutres gouvernent aussi la condition des sujets de ces Etats. — A la conférence de 1907 la délégation allemande avait déposé un important projet sur la situation des personnes neutres dans la guerre terrestre ; la V^e convention de la Haye du 18 octobre ne conserva de ce projet que quelques articles que formule son chapitre III. — « Sont considérés comme neutres les nationaux d'un Etat qui ne prend pas part à la guerre » (art. 16, conv. 18 octobre 1907, sur la neutralité terrestre). — Comme les Etats, les individus physiques, les régnicoles doivent s'abstenir de tout acte d'immixtion dans les hostilités. — Mais, à raison même de la différence fondamentale existant entre la personnalité purement juridique de l'Etat et la personnalité physique d'un individu, les violations des devoirs de neutralité prennent un aspect différent et engendrent des conséquences également différentes en apparence. — Les principes sont identiques : leur application produit des résultats analogues, quoique dissemblables dans leurs manifestations.

1478. — a) D'après la proposition faite par l'Allemagne à la deuxième conférence de la Haye, les sujets neutres ne devaient pas s'enrôler dans l'armée d'un des belligérants. Mais cette proposition a été repoussée par la conférence (2). — Le sujet d'un pays neutre est donc libre de prendre du service dans les troupes d'un belligérant ; seulement

(1) V. les ouvrages mentionnés au chapitre I, p. 656.

(2) Actes et documents, t. III, pp. 199 et s.

il le fait à ses risques et périls. Il renonce à la protection de son gouvernement. Il sera traité par l'autre belligérant comme un soldat ennemi (n° 1459').

b) Pendant la guerre de 1870-1871, l'Angleterre, par une ordonnance du 7 août 1870, défendit à ses pilotes de servir à bord des bâtiments belligérants destinés à des opérations militaires, sauf le cas de détresse. MM. Kleen et Brusa, dans leurs propositions à l'Institut de droit international en 1894-1895, interdisaient aussi de piloter et de faire piloter les navires de guerre ou de transport militaires des belligérants, sauf les cas de détresse et de relâche forcée. — Le droit international le plus récent ne s'oppose pas à ce que des pilotes neutres opèrent sur des navires de guerre belligérants. En effet, l'article 11 de la convention de la Haye du 18 octobre 1907, sur la neutralité maritime, porte qu'« une puissance neutre peut laisser les navires de guerre des belligérants se servir de ses pilotes brevetés » : elle n'est pas tenue de fournir des pilotes, mais, s'il y en a, ceux-ci peuvent opérer pour les belligérants.

« Un neutre, dit l'article 17 de la convention sur la neutralité terrestre de 1907, ne peut pas se prévaloir de sa neutralité : 1° s'il commet des actes hostiles contre un belligérant ; 2° s'il commet des actes en faveur d'un belligérant, notamment s'il prend volontairement du service dans les rangs de la force armée de l'une des parties. En pareil cas, le neutre ne sera pas traité plus rigoureusement par le belligérant contre lequel il s'est départi de la neutralité que ne pourrait l'être, à raison du même fait, un national de l'autre Etat belligérant ».

1479. — c) Nous l'avons déjà dit : les commerçants neutres peuvent vendre sur leur territoire des armes, des munitions, du matériel de guerre, à un belligérant. Le belligérant adversaire ne peut s'en plaindre tant que le gouvernement dont dépend les commerçants neutres n'est pas impliqué dans ces opérations. — Mais ce belligérant ne saurait être astreint à souffrir que les sujets neutres envoient par mer à son ennemi des objets destinés à aider à la continuation de la guerre. Il a donc le droit d'empêcher la contrebande de guerre : la saisie, suivie de confiscation, telle est la sanction, vis-à-vis du sujet neutre, du devoir qui lui était imposé, et qu'il a violé par son expédition (1).

1480. — d) De même, le commerce des vivres, céréales, bestiaux, vins, et autres espèces de marchandises est libre entre sujets neutres et sujets belligérants. Ce commerce en lui-même ne constitue pas une violation de la neutralité. — Mais la violation apparaît, si le négociant neutre tente de faire pénétrer ces vivres dans un port bloqué par l'un des adversaires. C'est s'immiscer dans les opérations de guerre, c'est porter secours à la résistance de la place bloquée et faciliter la

(1) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, n° 214. — V. circulaire des Etats-Unis du 15 octobre 1914, lors de la guerre de 1914, Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, p. 269. — A. J., 1915, p. 213. — Sur la neutralité des Etats-Unis pendant cette guerre, V. A. J., 1915, pp. 443, 687, 927 ; 1916, p. 602.

prolongation de la lutte. — Le belligérant bloqueur a le droit de réprimer cette violation des devoirs de neutralité, et il la réprime par la saisie et la confiscation.

Habituellement, le gouvernement neutre porte à la connaissance de ses sujets le fait de l'établissement d'un blocus et les avertit des conséquences que pourrait avoir pour eux la continuation de leur commerce avec les lieux bloqués ; mais il n'est pas tenu, à moins de s'y être engagé par traité conclu avec le belligérant bloqueur, de les en empêcher matériellement.

1481. — L'Etat neutre peut, par sa législation particulière, interdire à ses sujets les ventes et fournitures d'armes, de vivres, de charbon ou d'autres marchandises, et accompagner sa défense d'une sanction pénale. — Mais la violation de ces prescriptions est une question de police intérieure, et jamais les belligérants ne pourront invoquer cette législation interne pour en faire ressortir, à leur égard, la responsabilité de l'Etat ou celle de ses sujets.

1481¹. — e) L'article 18 de la convention du 18 octobre 1907, sur la neutralité terrestre, dispose en ces termes : « Ne seront pas considérés comme actes commis par des personnes neutres en faveur d'un des belligérants : 1° les fournitures faites ou les emprunts consentis à l'un des belligérants, pourvu que le fournisseur ou le prêteur n'habite ni le territoire de l'autre partie, ni le territoire occupé par elle, et que les fournitures ne proviennent pas de ces territoires ; 2° les services rendus en matière de police ou d'administration civile ». Le neutre qui habite le territoire du belligérant ou le territoire occupé par lui et qui fournit à l'adversaire de ce belligérant des fournitures en provenant peut être considéré comme commettant une sorte de trahison vis-à-vis de ce dernier.

Les sujets des Etats neutres sont libres de manifester, comme ils l'entendent, leur sentiment au sujet de la guerre, à condition de ne point se livrer à des manifestations illicites, telles qu'injures et menaces aux agents diplomatiques, bris des drapeaux et écussons, etc. Les simples manifestations de sympathie, faites par écrit, notamment dans la presse, ou de vive voix, ne sont pas interdites, non plus que l'exercice de la bienfaisance et les œuvres d'humanité (nos 1475 et 1476³). — On a vu quels sont les devoirs des sujets neutres en ce qui concerne les émissions d'emprunt et les subsides en argent (n° 1475).

1481². — f) Les sujets neutres ont le droit de faire servir, sous certaines conditions, leurs bâtiments à l'action hospitalière des pays en guerre et aussi de prendre à bord de leurs navires et de les y soigner les blessés, malades et naufragés des belligérants ; mais ils n'ont pas le droit de conserver les militaires par eux recueillis si le vaisseau de guerre d'une partie belligérante en réclame la remise (art. 3, 9 et 12, convention de la Haye du 18 octobre 1907 sur l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève).

1481³. — g) La question des devoirs des sujets d'un Etat neutre

en cas de guerre *aérienne* soulève un certain nombre de problèmes dont plusieurs se sont posés pendant la lutte mondiale de 1914-1919.

1481⁴. — 1^o La première difficulté qui se soit élevée à son sujet a trait à la conduite que doivent tenir des citoyens neutres vis-à-vis d'aviateurs ennemis perdus en mer et recueillis par eux. La X^e convention de la Haye du 18 octobre 1907 sur l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève déclare, dans ses articles 13 et 15, que les naufragés belligérants recueillis et débarqués par un navire de guerre neutre doivent être internés, mais on admet, en se fondant sur le rapport général de la conférence, que les naufragés recueillis et débarqués par un *bâtiment de commerce* neutre doivent être laissés en liberté (n^o 1395³⁶). C'est la thèse qui au cours de la grande guerre a été appliquée à la fois par la Hollande et la Suède aux naufragés aériens sauvés par des sujets neutres. En juillet 1916, un chalutier hollandais recueillit deux officiers allemands tombés en mer avec leur hydro-aéroplane et les remit à deux autres avions allemands venus au secours des aviateurs. De même, en mars 1916, deux aviateurs français perdus en mer furent recueillis par le vapeur suédois *Olope-Vijk* qui les débarqua à Douvres.

1481⁵. — 2^o Les sujets neutres doivent-ils s'abstenir de circuler dans l'atmosphère des Etats belligérants ? Cette question est résolue diversement par les auteurs. — Un premier système, défendu par M. Paul Fauchille et auquel se sont ralliés notamment MM. Holland, Meurer, Albéric Rolin (Annuaire de l'Institut, t. XXIV, p. 92), Le Moyne (*op. cit.*, p. 29), Spaight (*op. cit.*, pp. 70 et s.), interdit absolument aux aéronefs des neutres la navigation dans toutes les fractions de l'espace qui domine le territoire des Etats belligérants ainsi que dans un certain rayon (11,000 mètres) à compter de leurs côtes. Le motif de cette défense est que les Etats en guerre ont intérêt à cacher à la vue et à garantir contre toutes indiscrétions les mouvements et les emplacements de leurs forces armées, susceptibles d'être perçus aux plus grandes distances. — M. Meili, au contraire, soutient que la circulation neutre ne doit jamais être prohibée (Annuaire de l'Institut, t. XXIV, p. 142). — D'autres, enfin, demandent qu'on reconnaisse aux belligérants non pas l'obligation mais seulement la faculté de fermer aux neutres leur atmosphère : telle est, en particulier, l'opinion soutenue par MM. von Bar, Kaufmann et Renault (Annuaire de l'Institut, t. XXIV, pp. 134, 139, 146) ainsi que par MM. Bellenger (*op. cit.*, p. 117) et Mérignhac (*op. cit.*, 3^e partie, t. I, p. 546). A cette dernière opinion M. Paul Fauchille a fait une objection (*op. et loc. cit.*, p. 93) : « Le système, a-t-il remarqué, demanderait à être complété en disant que les belligérants devraient soumettre à un régime identique les aérostats de *tous* les pays neutres, car si un belligérant fait aux aéronefs de deux Etats neutres un traitement inégal, l'interdiction qu'il opposerait à la circulation des uns sans y soumettre celle des autres pourrait être interprétée comme une marque de défiance vis-

à-vis des premiers et serait ainsi de nature à provoquer des incidents diplomatiques ». — Pendant la guerre de 1914-1919 la navigation des neutres au-dessus des territoires belligérants fut interdite tant par les Etats belligérants que par les neutres eux-mêmes, et en fait aucun cas de survol ne s'est produit. On peut citer à cet égard, d'une part, les actes rendus respectivement le 31 juillet et le 2 août 1914 par la France et la Grande-Bretagne, qui ont interdit la circulation de tous appareils aériens autres que leurs appareils militaires, et, d'autre part, les Instructions suisses qui, en défendant la circulation des aviateurs nationaux dans une zone voisine des frontières, l'a arrêtée en même temps au-dessus des pays en lutte.

Comme sanction de la défense imposée aux neutres de circuler dans l'atmosphère des belligérants, ceux-ci seront en droit de saisir, de confisquer et même de détruire leurs appareils ; ils pourront aussi poursuivre les aviateurs et aéronautes pour crime d'espionnage si ce crime est établi.

1481⁶. — Si on pense que les belligérants ne doivent pas empêcher et peuvent autoriser le survol des aéronefs neutres au-dessus de leur territoire, ceux-ci seront soumis aux mêmes obligations que les navires, en ce qui concerne le transport de la contrebande de guerre et le respect des blocus maritimes déclarés et notifiés : l'arrêt et la visite, la poursuite et le canon seront la sanction de ces obligations (n^{os} 1440³², 1440³⁶ et s.).

1481⁷. — 3^o Ce qui a été dit en ce qui concerne l'enrôlement des sujets neutres dans l'armée terrestre ou maritime d'un des belligérants (n^o 1478. Comp. n^{os} 1074³ et 1314⁵) doit s'appliquer également aux aviateurs et aux aéronautes : ils peuvent, à leurs risques et périls, s'enrôler dans l'armée aérienne d'un des belligérants. Au cours de la guerre italo-turque de 1911-1912, la Turquie sollicita l'engagement d'aviateurs étrangers. Pendant la guerre mondiale de 1914, un certain nombre d'aviateurs étrangers s'engagèrent dans les armées aériennes des belligérants : ainsi, des aviateurs suisses et norvégiens donnèrent leur concours à la France et celle-ci compta dans ses troupes aériennes une escadrille tout entière composée de citoyens américains.

CHAPITRE II

DROITS DES NEUTRES (1)

1482. — A première vue, les nations neutres, étrangères à la guerre, *res inter alios acta*, devraient conserver, dans toute leur intégralité et intégrité, la jouissance et l'exercice des droits qui leur compètent pendant l'état de paix. N'est-il pas injuste de faire réfléchir sur elles la lutte qui met aux prises d'autres Etats ? — Vue superficielle et inexacte. — Par suite de leur participation à la communauté internationale, les Etats neutres doivent respecter la liberté des Etats belligérants. Et ce respect engendre à leur charge des devoirs spéciaux, qui viennent, en quelque sorte, s'entrecroiser sur leurs droits pour en modifier momentanément l'exercice, dans la limite nécessitée par le libre jeu des opérations de guerre.

Notons, du reste, qu'en matière de neutralité, comme en toute autre matière de droit international public, il y a corrélation, influence et répercussion entre les droits et les devoirs. Nous allons le constater promptement.

1483. — a) L'Etat neutre conserve le plein et entier exercice du droit de souveraineté sur son territoire. — Conséquences : Il peut y donner asile aux sujets des belligérants, leur permettre d'y séjourner paisiblement : mais cette faculté doit être combinée avec le devoir ci-dessus précité (n° 1461), devoir dont l'accomplissement ne sera du reste qu'une manifestation, qu'une application du droit de souveraineté. L'Etat neutre peut se montrer plein d'humanité à l'égard des individus ; mais il ne peut accorder sur son territoire un lieu de rassemblement à des soldats armés.

1484. — b) L'Etat neutre a le devoir de s'opposer à l'enrôlement de ses sujets par les Etats belligérants (n° 1458). Il a donc le droit corrélatif de réprimer tous les actes qui se rattachent à cet enrôlement. — Par exemple, un navire de guerre étranger, ayant pénétré dans un des ports d'un Etat neutre, y a enrôlé pour venir à son bord des sujets de l'Etat, sans l'autorisation et la licence du gouvernement neutre ; le commandant de ce navire a violé la neutralité et le droit international. Si, plus tard, il amène une prise dans un des ports de cet Etat, le gouvernement neutre a le droit de considérer la prise comme illicite et d'en ordonner la restitution aux parties lésées. Le capteur ne peut faire valoir un titre provenant d'une violation de la neutralité. — La Cour suprême des Etats-Unis a été fréquem-

(1) V. les ouvrages mentionnés au chapitre I, p. 656.

ment appelée à statuer sur cette hypothèse. « Les cas dans lesquels cette doctrine a été reconnue et appliquée, disait le juge américain Story, sont si nombreux et si uniformes, que ce serait perdre son temps que de les discuter ou d'examiner le raisonnement dont ils sont appuyés » (1).

1485. — c) L'Etat neutre a incontestablement le droit de faire respecter sa neutralité par les belligérants. « Ne peut être considéré comme un acte hostile le fait, par une puissance neutre, de repousser, même par la force, les atteintes à sa neutralité », remarque l'article 10 de la convention de la Haye du 18 octobre 1907, sur la neutralité terrestre ». « Une puissance neutre, dit l'article 25 de la convention sur la neutralité maritime de 1907, est tenue d'exercer la surveillance que comportent les moyens dont elle dispose pour empêcher dans ses ports ou rades et dans ses eaux toute violation des dispositions qui précèdent », et, déclare l'article 26, « l'exercice par une puissance neutre des droits définis par la présente convention ne peut jamais être considéré comme un acte peu amical par l'un ou par l'autre belligérant qui a accepté les articles qui s'y réfèrent ». — Le principe ainsi rappelé en 1907 est évident, mais son application est de nature à soulever des questions délicates (V. n° 1452). Il a été suivi, en matière de prises maritimes, par Léoline Jenkins, juge de la Cour d'amirauté d'Angleterre sous Charles II et Jacques II, et à une époque plus récente par les cours des Etats-Unis. — Si la capture d'un vaisseau a été faite dans les eaux juridictionnelles (territoriales) d'un Etat neutre, dans les ports duquel la prise est ensuite conduite, ou par un corsaire illicitement équipé dans ce pays neutre, le gouvernement de l'Etat neutre a non seulement la faculté, mais le devoir de faire restituer le navire ainsi illégalement capturé à celui à qui il appartient. Cela est nécessaire pour l'affirmation et pour le respect de la neutralité de l'Etat. V. article 3 de la convention de 1907, sur la neutralité maritime. V. n° 1450¹.

1485¹. — En 1759, le chef de l'escadre française de la Clue, poursuivi par l'amiral anglais Boscawen, fut attaqué par celui-ci dans les eaux du Portugal, et, malgré les canons des forteresses portugaises, les navires français furent enlevés ou brûlés. Réclamation du Portugal contre l'Angleterre. Celle-ci accorda une indemnité aux habitants du territoire lésés pendant le combat, mais ne restitua pas les navires pris. Le gouvernement français se plaignit au Portugal de ce qu'il s'était contenté de la réparation de griefs personnels. — Quand un belligérant est attaqué en eau neutre, il doit d'abord faire appel aux autorités neutres pour qu'elles le secourent ; cela fait, il ne doit pas hésiter à se défendre lui-même par ses moyens personnels. La question a été posée à propos de l'affaire du *Général Armstrong*, corsaire américain attaqué en 1814 par des croiseurs anglais dans les eaux portu-

(1) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, ch. XII, n° 332.

gaises : sentence arbitrale du Président de la République française du 30 mai 1852 (1).

1485². — Au mois d'octobre 1914, au cours de la grande guerre, le torpilleur allemand S-90 s'échappant du port de Tsing-Tao, bloqué par le Japon, s'échoua près de la côte chinoise de Jitchaocheng et y fut abandonné par son équipage. Le 20, un torpilleur japonais, le *Nenohi*, arrivé à l'endroit où le navire allemand s'était échoué, y hissa le pavillon japonais, et, déclarant que ce navire était son butin, annonça l'intention de l'enlever. A la date du 24, le gouvernement de la Chine, qui était alors encore un pays neutre, protesta contre cette attitude du Japon ; à la suite de cette protestation, le gouvernement japonais consentit à laisser le bâtiment allemand sous la protection chinoise (2).

1486. — Le neutre, dans les eaux juridictionnelles duquel un navire a été capturé par un croiseur belligérant, a le droit, si le navire est conduit dans un port du pays du capteur, de poursuivre le navire devant les tribunaux de prises du capteur et d'en demander la restitution, pour la raison que la saisie en a été faite en violation de sa neutralité (3). — Il n'y a pas de difficulté que, dans ce cas, le neutre peut demander réparation ; mais quel est le droit du belligérant lésé ? Il peut réclamer réparation du neutre, dans les eaux duquel il comptait trouver la sécurité. Peut-il aussi invoquer l'illégalité de la prise devant le tribunal des prises du capteur ? On l'a nié (Wheaton, Ortolan). La question est susceptible de discussion. Pendant la guerre de 1870-1871, un navire allemand fut capturé par un croiseur français. Le capitaine allemand, qui croyait — à tort d'ailleurs — avoir été saisi dans les eaux neutres de l'Angleterre, réclama devant le tribunal des prises : sa réclamation fut examinée ; on ne la repoussa qu'après l'avoir reconnue fautive quant au fond.

1487. — Le tribunal d'une nation neutre ne peut juger la question de la validité d'une prise faite sur la haute mer, quand même le navire capturé aurait été amené volontairement dans les limites de sa juridiction par le capteur. Les mêmes raisons lui interdisent de s'occuper de la question des *dommages*, même lorsque la saisie a été opérée dans ses eaux juridictionnelles. — Car la saisie en eaux neutres n'a pas violé les lois de la guerre vis-à-vis du capturé, mais seulement à l'égard de l'Etat neutre.

1487¹. — Les Etats neutres ont droit à ce que les belligérants observent leurs règles de neutralité. C'est ainsi que, dans les Instructions à leur marine qu'ils ont rendues en juin 1917, après leur entrée

(1) V. de Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. I, p. 635.

(2) V. Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne*, 1^{re} partie, chap. VIII, pp. 124 et s.

(3) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, ch. XII, n^{os} 233, 235, 236 et 237. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 147, note 13.

dans la guerre mondiale, les Etats-Unis ont expressément stipulé (art. 22) que « les officiers de la marine des Etats-Unis doivent observer les règles de neutralité proclamées par les Etats neutres ». — Ces Instructions reconnaissent expressément par plusieurs dispositions (art. 1 et s.) que le respect par les belligérants de la souveraineté des Etats neutres constitue un droit de ces Etats.

1488. — *d*) Si des navires de guerre appartenant aux Etats belligérants se présentent à l'entrée de ses ports ou radés, l'Etat neutre conserve le droit, qu'il a en temps de paix, de les autoriser à y pénétrer, ou de leur en interdire l'accès. — Telle est, du moins, l'opinion communément admise (n^{os} 1463², 1463⁵ et 1463⁶). — Par l'article 4 de sa déclaration de neutralité rendue lors de la guerre mondiale de 1914, la Hollande a décidé que « la présence d'aucun navire de guerre ou navire y assimilé des belligérants ne sera tolérée dans la juridiction de l'Etat ». — Mais, si l'Etat neutre admet ces navires dans ses ports, il doit leur permettre seulement d'acheter les vivres nécessaires, de faire les réparations indispensables à leur sécurité, jamais d'embarquer ni artillerie, armes ou munitions de guerre (n^{os} 1463¹¹ et s.).

Cet Etat doit user de son droit de souveraineté et de commandement pour empêcher toute hostilité, que pourraient vouloir commettre les belligérants sur son territoire. Il peut et doit dans ce but prendre toutes mesures convenables, par exemple faire sortir de ses ports les navires belligérants les plus faibles, en retenant l'adversaire plus fort pendant un temps suffisant, au moins de vingt-quatre heures. — Il peut et doit aussi empêcher tout combat naval dans ses eaux littorales. — Azuni a exposé longuement les règlements de police que les nations neutres ont successivement jugé à propos de mettre à exécution contre les navires de guerre belligérants, profitant de l'asile des eaux neutres (1).

Le droit de souveraineté de l'Etat neutre s'affirme ainsi énergiquement dans le sens indiqué par les principes de la neutralité. Celle-ci produit un effet de répercussion sur les modes d'exercice du droit de souveraineté.

D'après l'article 24 de la convention de 1907, sur la neutralité maritime : « Si, malgré la notification de l'autorité neutre, un navire de guerre belligérant ne quitte pas un port dans lequel il n'a pas le droit de rester, la puissance neutre a le droit de prendre les mesures qu'elle pourra juger nécessaires pour rendre le navire incapable de prendre la mer pendant la durée de la guerre, et le commandant du navire doit faciliter l'exécution de ces mesures. Lorsqu'un navire est retenu par une puissance neutre, les officiers et l'équipage sont également retenus. Les officiers et l'équipage ainsi retenus peuvent être laissés dans le navire ou logés, soit sur un autre navire, soit à terre, et ils peuvent être assujettis aux mesures restrictives qu'il paraîtrait néces-

(1) Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, t. I, ch. V, p. 409.

saire de leur imposer. Toutefois, on devra toujours laisser sur le navire les hommes nécessaires à son entretien. Les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation. » Les Instructions navales des Etats-Unis du 8 février 1917 se sont inspirées de l'article 24 de la convention de la Haye (art. 11) ; il en est de même de celles que les Etats-Unis ont rendues en juin 1917 après qu'ils furent entrés dans la guerre (art. 11).

On peut signaler comme exemple de détention de navires de guerre belligérants dans un port neutre et d'internement de leurs équipages les cas des navires de guerre russes *Aurora*, *Oleg* et *Zemtchug* et du croiseur auxiliaire russe *Lena* entrés dans le territoire maritime des Etats-Unis pendant la guerre russo-japonaise de 1904-1905. Durant la grande guerre de 1914-1919, de nombreux navires de guerre allemands, spécialement des navires marchands transformés en bâtiments de guerre et des croiseurs auxiliaires, se réfugièrent dans les ports neutres des Etats-Unis et y restèrent afin d'échapper aux flottes de l'ennemi qui avait la maîtrise de la mer : tel fut notamment le cas des croiseurs *Kronprinz-Wilhelm* et *Prinz Eitel-Friedrich*. Ils y furent internés (1). Le même fait s'est produit pendant cette guerre dans les ports de nombreux Etats de l'Amérique du Sud, notamment du Pérou et de la Colombie. Craignant que les Etats neutres ne finissent par utiliser leurs navires, les Allemands ont parfois essayé de les détruire ou au moins de les rendre inutilisables. Le gouvernement du Pérou prit des mesures à cet égard (2). Le gouvernement colombien considéra comme un attentat contre sa neutralité « l'incendie par son équipage du navire allemand *Prinz-Wilhelm* » (3). Les bâtiments de guerre des Etats belligérants, notamment de l'Allemagne, de la France et de la Grande-Bretagne qui se trouvaient, au début de la guerre mondiale, dans les eaux territoriales et les ports de la Chine neutre furent désarmés par celle-ci et leurs équipages furent internés (4). — Pendant la guerre russo-japonaise trois officiers du navire de guerre russe *Lena* interné à San Francisco s'échappèrent ; le gouvernement des Etats-Unis exigea du gouvernement russe qu'il obligeât ces officiers à retourner immédiatement aux Etats-Unis où ils seraient internés jusqu'à la fin de la guerre : la Russie fit droit à cette demande des Etats-Unis. Des faits analogues se sont produits pendant la guerre de 1914. En 1915, à diverses reprises, des officiers de marine allemands laissés libres sur parole ne regagnèrent pas leurs navires internés aux Etats-Unis ; l'Allemagne, en dépit des réclamations des Etats-Unis,

(1) V. A. J., 1916, pp. 355 et 877.

(2) V. de Lavalleye, *El Peru y la gran guerra*, 1919, pp. 86 et s.

(3) Message du Président de la République de Colombie au Congrès national du 20 juillet 1919, Bogota, impr. nac., 1919, pp. 25-26.

(4) V. Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne*, pp. 106 et s.

ne les obligea pas à regagner leur bord (notes des Etats-Unis des 16 novembre 1915 et 9 mars 1916 ; note de l'Allemagne du 16 février 1916) (1) ; à la suite de ces évasions le gouvernement américain déclara qu'il ne donnerait plus la liberté sur parole aux officiers internés.

Quel est exactement le caractère qu'il faut reconnaître aux officiers et aux hommes d'équipage d'un navire de guerre belligérant internés dans un port neutre, parce que leur navire y est resté au-delà du temps permis ? La question s'est posée aux Etats-Unis, au cours de la guerre de 1914-1919, à propos de la canonnière allemande *Geier*, demeurée à Honolulu en novembre 1914. Le gouvernement américain a décidé que les officiers et l'équipage ne devaient pas être considérés séparément en tant qu'individus, mais en bloc, comme membres d'une force armée belligérante, qu'ils ne devaient pas être traités comme des prisonniers de guerre, mais comme une force organisée d'un belligérant autorisée par courtoisie à demeurer dans un territoire étranger sous la surveillance et le contrôle des autorités locales : il en a conclu qu'ils ne sauraient bénéficier pour les dons et secours à eux destinés de la franchise de droits accordée aux prisonniers de guerre par l'article 16 du règlement de la IV^e convention de la Haye sur les lois et coutumes de la guerre sur terre (note du secrétaire d'Etat Lansing à l'ambassadeur d'Allemagne à Washington, du 27 juillet 1915) (2).

1489. — e) Les Etats neutres demeurent en relations avec les belligérants. Ainsi, les agents diplomatiques des neutres continuent leurs fonctions auprès des belligérants ; leurs fonctions sont même, en fait, souvent élargies, car ils peuvent être chargés dans le pays de leur résidence de la garde des archives et des intérêts des sujets de l'Etat qui est en guerre avec ce pays (V. R. D. I., t. III, p. 348) (3). — Les gouvernements neutres doivent pouvoir correspondre librement, même en temps de guerre, avec leurs représentants diplomatiques en pays étrangers ; leur action ne saurait être paralysée par des mesures prises par les belligérants. La situation spéciale, pendant la guerre de 1914-1919, du grand-duché de Luxembourg dont le territoire était occupé par les armées allemandes et qui cependant prétendait avoir conservé sa qualité d'Etat neutre, amena à cet égard des difficultés entre le Luxembourg et l'Allemagne. Le gouvernement luxembourgeois constata fréquemment que ses correspondances postales

(1) V. Brown Scott, *The escape of paroled members of the crews of interned cruisers in the United States*, A. J., 1916, p. 877.

(2) V. Brown Scott, *A survey of international relations between the United States and Germany*, p. 125.

(3) Sur le caractère des représentants diplomatiques d'une puissance neutre chargés des intérêts d'un gouvernement étranger belligérant, V. n^o 1048³. V. aussi sur le rôle que doit jouer le diplomate d'une tierce puissance chargé des intérêts d'un pays dans un autre, les règles suivies en Chine en 1917 lorsque le ministre des Pays-Bas fut chargé d'y représenter les intérêts de l'Allemagne, et les précédents en cette matière. Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne*, 1920, pp. 179 et s.

avec ses légations à l'étranger, notamment dans les pays ennemis de l'Allemagne, avaient été ouvertes ou subissaient des retards considérables ; le ministère de Berlin, pour expliquer l'attitude de ses organes chargés du contrôle de la correspondance, répondit aux protestations du Luxembourg soit en invoquant le conditionnement des plis qui n'aurait pas permis d'en reconnaître le caractère diplomatique, soit en alléguant que des agents des légations avaient voulu faire passer des lettres privées. Un différend assez grave se produisit notamment à la fin de 1916 au sujet de la correspondance entre le gouvernement du Luxembourg et le ministre d'Italie auprès du grand-duché qui s'était fixé en Suisse : le 19 octobre, le gouvernement luxembourgeois, s'étant aperçu qu'un pli du 27 septembre destiné à ce ministre ne lui était pas arrivé, déclara à Berlin qu'il n'était pas admissible que les communications fussent ainsi coupées entre la légation d'Italie et le gouvernement du grand-duché ; le 18 janvier 1917, le gouvernement de Berlin répondit qu'à raison de l'état de guerre entre l'Italie et l'Empire allemand l'autorité militaire ne pouvait tolérer la correspondance par lettres entre le ministre d'Italie et le gouvernement luxembourgeois et, au mois de mars suivant, il proposa de laisser passer les lettres adressées par ce gouvernement aux gouvernements des pays en guerre avec l'Allemagne à la condition qu'elles fussent ouvertes (en mai 1917 il admit que les lettres pourraient rester fermées) et adressées sous pli ouvert au ministère des affaires étrangères qui les transmettrait au représentant de la puissance neutre chargée de la sauvegarde des intérêts du pays ennemi : ce mode de procéder ne fut pas accepté par le gouvernement luxembourgeois, et ce ne fut qu'en automne 1917, après la création d'une légation luxembourgeoise à Berne, que des relations suivies purent être reprises avec le ministre d'Italie (1). — Toutefois les neutres ne peuvent pas prétendre que leurs relations avec les agents diplomatiques les représentant près des belligérants ne puissent jamais être entravées par les opérations militaires. Par exemple, les agents diplomatiques d'un Etat neutre qui se trouvent dans une ville assiégée seront plus ou moins gênés dans l'exercice de leurs fonctions. La question s'est présentée en 1870 lors du siège de Paris (V. ci-dessus, n° 1099¹). — Les Etats neutres sont, d'autre part, en droit d'exiger toutes facilités pour que les représentants des Etats belligérants puissent continuer de remplir auprès d'eux leurs fonctions. Après que les Etats-Unis eurent en septembre 1915 exigé de l'Autriche-Hongrie le rappel de son ambassadeur le Dr Dumba qui avait organisé des grèves dans les usines de

(1) V. Livre gris luxembourgeois, 1919, Introduction, p. xxix. — Le 16 août 1918, lors d'une visite que le chancelier allemand, comte Hertling, fit à la grande-duchesse de Luxembourg, le ministre d'Etat luxembourgeois lui remit une note détaillée énumérant toutes les violations commises par l'Allemagne contre la neutralité du Luxembourg. V. le texte allemand de cette note dans le Livre gris luxembourgeois, Introduction, p. xxxi.

munitlons américaines, plusieurs mois s'écoulèrent avant que l'Autriche-Hongrie lui nommât un successeur : elle ne désigna pour ce poste le comte Tarnowski qu'à la fin de 1916. Mais, afin que l'ambassadeur austro-hongrois pût sans péril gagner les Etats-Unis sur le navire neutre qui l'y amènerait, le gouvernement de Washington, en novembre 1916, demanda à la France et à la Grande-Bretagne de lui octroyer un sauf-conduit. Ces puissances montrèrent une certaine répugnance à accorder ce sauf-conduit, alléguant que la conduite des ambassadeurs demeurés aux Etats-Unis avait été si peu conforme aux règles du droit international qu'elles ne devaient rien faire pour leur faciliter l'accès de leur poste. Les Etats-Unis répondirent qu'ils avaient le droit de maintenir les relations diplomatiques avec tel Etat qu'il leur plaisait et que les pays étrangers ne pouvaient faire obstacle à l'exercice d'un pareil droit. Le 15 décembre, revenant sur leur première attitude, la France et la Grande-Bretagne, par courtoisie pour les Etats-Unis, consentirent à délivrer un sauf-conduit au représentant austro-hongrois se rendant aux Etats-Unis. Elles s'interdirent ainsi la possibilité d'enlever le comte Tarnowski, ambassadeur d'un de leurs ennemis, du navire neutre qui le transporterait en Amérique (1). — Quel effet produit l'occupation du territoire ennemi sur les agents diplomatiques neutres résidant sur ce territoire ? Ces agents cessent de plein droit leurs fonctions. En effet, d'une part, ils ne peuvent représenter leur pays auprès de l'Etat près duquel ils ont été accrédités, puisque là où ils se trouvent l'Etat n'existe plus ; et, d'autre part, ils ne peuvent le représenter auprès de l'Etat occupant, puisqu'ils ne sont pas accrédités auprès de lui. La question est prévue par l'article 9 des Instructions américaines de 1863. Cet article 9 déclare que « les fonctions des ambassadeurs, envoyés ou autres agents diplomatiques accrédités par les puissances neutres auprès du gouvernement ennemi cessent en tout ce qui touche au gouvernement renversé » ; cependant il ajoute que « la puissance conquérante ou occupante reconnaît habituellement ces agents comme s'ils étaient accrédités provisoirement auprès d'elle ». La situation s'est présentée en 1879, lors de la guerre entre le Chili et le Pérou : des Français avaient eu à se plaindre de la conduite des troupes chiliennes qui occupaient Lima ; le ministre de France, resté dans la capitale du Pérou, formula des réclamations auprès du général commandant l'armée d'occupation.

1489¹. — Un Etat neutre a-t-il le droit de protester contre les violations du droit international commises à l'égard d'un autre Etat neutre par les belligérants ? — Il semble bien qu'on doive donner à cette question une réponse affirmative. La violation du droit d'un Etat neutre est en réalité la violation du droit commun de chaque

(1) V. Brown Scott, *Safe conduct for enemy diplomatic agents*, A. J., 1917, p. 153.

Etat neutre (1). — Quand le 8 novembre 1861 le croiseur américain *San Jacinto* enleva du navire britannique *Trent* MM. Mason et Slidell, commissaires des Confédérés, une protestation fut adressée aux Etats du Nord par d'autres neutres que la Grande-Bretagne, intéressée dans le différend, spécialement par la France, l'Autriche et la Prusse. — Les Etats neutres ont eu le tort de ne pas user de leur droit lors de la violation de la neutralité de la Belgique et du Luxembourg par l'Allemagne en 1914 ; le Brésil fut la seule puissance qui, par l'entremise de son Parlement, fit entendre une protestation (2). — Les mesures prises par les belligérants de la grande guerre de 1914-1919 pour empêcher les communications avec leurs ennemis ont causé au commerce et à la navigation des Etats neutres des préjudices considérables. Aussitôt l'armistice signé, en novembre 1918, sur l'invitation des Pays-Bas, les Etats neutres ont demandé que réparation leur fût accordée, au Congrès de la Paix, pour les préjudices qui leur avaient été occasionnés.

1490. — /) Les sujets de l'Etat neutre continuent à jouir des biens meubles et immeubles qu'ils possèdent sur les territoires des parties belligérantes, alors même que ces biens se trouveraient sur le théâtre des hostilités. — Mais ces biens ne peuvent naturellement pas être soustraits aux charges, risques et périls de la guerre. — « Le belligérant doit respecter le plus possible les biens des neutres en pays ennemi, mais les propriétaires de ces biens n'ont aucun droit de l'exiger. Ils sont soumis temporairement à la juridiction du pays où se trouvent ces biens, et le belligérant n'est pas tenu de ménager leur propriété plus que celle des habitants du pays. Comme ces derniers, ils sont soumis aux réquisitions et aux prescriptions du belligérant, occupant le territoire ennemi, et ils n'ont pas le droit de demander à sortir d'une forteresse assiégée ; ils ne sauraient donc réclamer de privilèges pour leurs biens. Le droit du belligérant de prendre ces biens quand les nécessités de la guerre l'exigent est incontestable » (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 150, p. 356, note 1). — Ces solutions s'expliquent par l'idée que les étrangers, qui profitent dans les années de prospérité des avantages existant sur le territoire où ils sont établis, doivent, en temps de crise, prendre leur part dans les difficultés du pays où ils se sont installés : il ne doit pas y avoir une prime à la neutralité. — En 1870, des Anglais prétendirent soustraire leurs habitations aux Allemands en y arborant le drapeau britannique ; le gouvernement anglais refusa de soutenir leur prétention et les Allemands ne s'y sont pas arrêtés davantage. — Dans la guerre du Transvaal, le territoire

(1) V. sur ce point Delattre Falconbridge, *The right of a belligerent to make war upon a neutral*, Société Grotius, t. IV, p. 204. — Elihu Root, *The outlook for international law*, A. J., 1916, p. 9. — Brown Scott, A. J., 1916, p. 341.

(2) V. Renault, *La guerre et le droit international*, 1914, p. 14. — De Visscher, *De la belligérance dans ses rapports avec la violation de la neutralité*, Société Grotius, t. II, p. 93.

de l'Etat libre était traversé par une ligne de chemin de fer néerlandais. Les Anglais se mirent en possession du chemin de fer, c'était leur droit ; mais ils ont prétendu le garder après la guerre, sous prétexte qu'il s'agissait d'une propriété neutre et que les Hollandais, qui étaient propriétaires, avaient manqué aux devoirs de la neutralité (1).

1490¹. — Des tentatives furent faites, mais sans succès, en 1906 par l'Institut de droit international et en 1907 par la deuxième conférence de la Paix, pour déterminer d'une manière générale le traitement des personnes neutres dans les territoires des belligérants.

1490². — En 1906, à Gand, vint en discussion devant l'Institut de droit international un projet étendu de M. Kleen sur le régime de la neutralité, dont l'article 17, §§ 3 et 4, prévoyait la condition de la propriété neutre en territoire belligérant. Ce projet distinguait entre la propriété mobilière et la propriété immobilière : 1° La propriété mobilière neutre est inviolable et ne peut sous aucun prétexte être prise pour être utilisée dans la guerre. 2° La propriété immobilière est sujette aux charges et contributions de la guerre dans le pays où elle est située, quel que soit le propriétaire. Au point de vue des actes qui peuvent être réclamés des neutres, l'article 17, § 2, déclarait que les neutres ne sauraient être astreints à des services personnels : ils ne sont tenus que de ceux que la loi de l'Etat où ils se trouvent leur impose à titre de condition pour leur séjour. — Cette distinction entre la propriété mobilière et la propriété immobilière fut vivement critiquée, notamment par M. Renault : « Les rigueurs de la guerre, dit celui-ci, s'appliquent aux neutres sur territoire belligérant exactement comme aux habitants ». — M. Westlake proposa de distinguer les neutres qui se sont identifiés avec le territoire de l'Etat belligérant et les neutres qui parcourent simplement ce territoire : les premiers, qui résident sur le territoire et y ont leurs affaires, doivent être soumis au même régime que les nationaux ; les seconds doivent être libres de toute réquisition personnelle et ne peuvent être l'objet de réquisitions matérielles que moyennant indemnité. — L'entente ne put s'établir entre les membres de l'Institut, et la discussion du projet de M. Kleen fut suspendue *sine die* (2).

1490³. — En 1907, à la seconde conférence de la Paix à la Haye, sous prétexte qu'il convient de réduire le plus possible les maux de la guerre et de diminuer autant que le permettent les circonstances le nombre des personnes appelées à en subir les rigueurs, la délégation allemande déposa un projet en 12 articles qui créait pour les personnes neutres un régime de faveur tant vis-à-vis de l'Etat dont ils habitent le territoire que vis-à-vis de l'autre partie belligérante. Ce projet, après avoir défini les personnes neutres, s'occupait à la fois des services

(1) V. Mallarmé, R. D. I. P., t. X, p. 282. — Comp. Campet, *La question des neutres sur le territoire des belligérants à la deuxième Conférence de la Paix*, 1910.

(2). V. Annuaire de l'Institut, t. XXI, pp. 104, 121 et s., 146, 403.

rendus par ces personnes et de la propriété de celles-ci. Au premier point de vue, il déclarait que, en dehors des services sanitaires, les parties belligérantes ne peuvent requérir les personnes neutres de leur rendre des services de guerre, même consentis, et aussi des services non considérés comme services de guerre. En ce qui concerne la propriété des neutres, quatre règles étaient proposées : 1° Aucune contribution de guerre ne peut être levée sur les personnes neutres. 2° Il est interdit de détruire, de détériorer ou d'endommager la propriété neutre, à moins que les exigences de la guerre n'en imposent la nécessité ; en cas de destruction ou de détérioration, le belligérant n'est tenu à indemnité dans son propre pays comme en pays ennemi que si les ressortissants d'un autre pays neutre ou les propres nationaux sont mis également au bénéfice d'une indemnité et que la réciprocité soit garantie. 3° Les belligérants ne peuvent utiliser les immeubles des neutres en pays ennemi que contre octroi de la même indemnité que dans leur propre pays, pour autant que la réciprocité est garantie dans l'Etat neutre et sans que l'indemnité puisse être en aucun cas supérieure à celle que prévoit en pays ennemi, pour le cas de guerre, la législation de ce pays. 4° Les belligérants, dans leur propre pays et en pays ennemi, ne peuvent exproprier ou utiliser, dans un but militaire, les biens meubles des neutres que contre indemnité payée au comptant et en espèces (1). Le projet allemand fut vivement combattu, spécialement par les délégations de France, de Grande-Bretagne, des Pays-Bas et de Russie. La délégation française déposa une proposition tendant à décider que « la propriété des neutres sera traitée par chaque belligérant : 1° sur son propre territoire, comme la propriété privée de ses nationaux ; 2° sur le territoire ennemi, comme la propriété privée des ressortissants de l'Etat ennemi ». Les membres de la Conférence n'étant pas parvenus à se mettre d'accord, ces diverses dispositions sont demeurées sans suite (2).

1490¹. — Ce n'est pas à dire cependant que la Conférence de la Haye de 1907 n'ait abouti à aucune règle en ce qui touche la propriété des neutres en territoire belligérant. La V^e convention sur la neutralité terrestre a consacré un de ses articles à une espèce particulière de propriété neutre : au matériel des chemins de fer se trouvant en pays occupé ou dans le territoire du belligérant lui-même. En effet, aux termes de l'article 19 de cette convention : « Le matériel des chemins de fer provenant du territoire de puissances neutres, qu'il appartienne à ces puissances ou à des sociétés ou personnes privées, et reconnaissable comme tel, ne pourra être réquisitionné et utilisé par un belligé-

(1) Actes et documents de la deuxième conférence de la Paix, t. III, p. 7, et Annexes, p. 268.

(2) V. Lémonon, *La seconde conférence de la Paix*, 2^e édit., pp. 373 et s. — Ferrand, *Des réquisitions en matière de droit international public*, 2^e édit., pp. 303 et s.

rant que dans le cas et la mesure où l'exige une impérieuse nécessité. Il sera renvoyé aussitôt que possible dans le pays d'origine. La puissance neutre pourra de même, en cas de nécessité, retenir et utiliser, jusqu'à due concurrence, le matériel provenant du territoire de la puissance belligérante. Une indemnité sera payée de part et d'autre, en proportion du matériel utilisé et de la durée de l'utilisation ». La convention de la Haye de 1899 sur les lois de la guerre terrestre avait dit déjà dans son article 54 pour le cas d'un territoire ennemi occupé : « Le matériel des chemins de fer provenant d'Etats neutres, qu'il appartienne à ces Etats ou à des sociétés ou personnes privées, leur sera renvoyé aussitôt que possible ». Il s'agissait ici non pas de propriétés associées d'une manière permanente ou pour un temps considérable au territoire belligérant, mais de propriétés neutres ne faisant que passer par un Etat belligérant. Ce cas d'utilisation et de réquisition, à la différence de ceux qui s'appliquent aux biens de neutres fixés en pays belligérant, pouvait donc difficilement se justifier, comme ces derniers, par l'idée que les étrangers, en se trouvant dans un pays, sont associés à sa fortune et doivent être traités comme les citoyens mêmes, car on ne conçoit guère que les citoyens d'un pays n'y aient des biens qu'en simple passage. Aussi n'est-ce pas sans une certaine opposition qu'il fut admis à la Haye. Le Luxembourg avait demandé que le matériel de chemin de fer neutre ne pût être réquisitionné ni utilisé. Si finalement on déclara son emploi possible, ce fut, non pas par assimilation avec la situation des nationaux, mais à raison des nécessités de la guerre : il peut y avoir des cas de force majeure où un chef militaire ne peut point se passer du droit d'employer tout le matériel de transport qu'il trouve sur place sans faire distinction à qui il appartient. On peut encore donner comme fondement au droit de réquisition et d'utilisation du belligérant la souveraineté territoriale de l'Etat sur les choses existant à l'intérieur de son territoire (1). — En 1870, l'Allemagne utilisa du matériel roulant de chemin de fer appartenant à la Suisse qui se trouvait en Alsace; mais, sur une réclamation de la France adressée à la Suisse, ce matériel fut restitué à son pays d'origine. — Il faut noter que l'article 54 accorde aux puissances neutres une certaine compensation en leur permettant d'exercer un droit de rétention à l'égard du matériel des chemins de fer provenant des Etats belligérants et existant sur leur propre territoire.

1490⁵. — Cette situation particulière que présente le matériel des chemins de fer appartenant à des neutres, et qui est exceptionnelle sur terre, est au contraire sur mer la situation normale. C'est presque toujours *in transitu* que des navires neutres se trouveront dans les ports ou les rades maritimes d'un Etat belligérant, car il est rare

(1) V. Basdevant, R. D. I. P., t. XXIII, p. 279.

qu'un navire puisse avoir son port d'attache dans un pays étranger (1). De pareils navires peuvent-ils être réquisitionnés par l'Etat belligérant pour les utiliser, même pour les détruire au besoin, dans un but militaire ou de commerce ? On ne saurait, pour l'admettre, invoquer le fait qu'un pareil droit existe pour un Etat vis-à-vis de ses nationaux et que les étrangers présents dans un pays doivent être soumis aux mêmes charges que les nationaux, puisque, ici, comme pour le matériel des chemins de fer, les navires appartiennent à des étrangers qui sont simplement en passage. C'est à d'autres idées qu'il faut faire appel, pour justifier en ce cas la réquisition. On peut expliquer celle-ci soit par les nécessités de la guerre, soit par un droit de domaine éminent de l'Etat belligérant, soit par la souveraineté territoriale de cet Etat vis-à-vis des choses se trouvant sous sa domination. Cette réquisition des navires est ce qu'on appelle spécialement en droit international le *droit d'angarie* (*jus angariæ*). Mais il faut noter qu'en réalité le *jus angariæ* peut porter sur toutes choses mobilières quelconques se trouvant dans le territoire d'un belligérant ou dans le territoire de son adversaire occupé par lui, et c'est notamment un droit d'angarie que les articles 54 et 19 des conventions de la Haye de 1899 et 1907 ont consacré quand ils ont parlé de la réquisition du matériel des chemins de fer. Si l'expression d'angarie est plus particulièrement employée pour désigner le droit de réquisition sur les navires, c'est à cause de l'importance considérable que ce droit présente. L'angarie n'est pas autre chose qu'une forme de réquisition. On a cependant voulu l'en distinguer, en disant que la réquisition est faite sur territoire ennemi, tandis que l'angarie a lieu aussi sur le territoire même du belligérant qui l'exerce (2). Cela n'est pas exact : des réquisitions peuvent se produire également en dehors du territoire ennemi. Ce qu'il faut dire, c'est que l'angarie est une forme de réquisition qui s'applique aux choses qui ne sont pas associées d'une manière permanente à un territoire, qui ne s'y trouvent qu'en passage, momentanément, le nom de réquisition étant plutôt réservé pour désigner la saisie des biens ayant avec le territoire un lien durable et étroit. — Envisagé dans son objet le plus général, le droit d'angarie a une origine lointaine. Des auteurs en voient les premières traces en Perse, en Grèce ou à Rome, jusque dans l'Évangile (Saint-Mathieu) (3). —

(1) En Autriche et en Hongrie, pour être inscrit sur le registre maritime, c'est-à-dire pour pouvoir porter le pavillon national, un navire doit avoir son port d'attache en Autriche ou en Hongrie ; mais le transfert du port d'attache à l'étranger ne fait pas perdre au navire la nationalité autrichienne ou hongroise (loi autrichienne du 7 mai 1879 ; loi hongroise de 1879, art. XVI). V. Annuaire de l'Institut de droit international, t. XV, p. 55.

(2) Observation de M. Pierantoni devant l'Institut de droit international, Annuaire, t. XVII, p. 257.

(3) V. Albéric Rolin, *Le droit d'angarie*, R. D. I., 3^e série, t. I, p. 22. — Harley, *The law of angary*, A. J., 1919, p. 267.

Il a reçu au xvii^e siècle de fréquentes applications, et il était alors pratiqué d'une manière très large. Pendant ce siècle, et notamment sous Louis XIV, ce ne fut pas simplement une saisie de navires pour en faire emploi soi-même, c'était un acte par lequel on contraignait leurs propriétaires et leurs équipages à faire un service personnel pour l'auteur de la saisie. Par réaction, plusieurs traités ne permirent l'usage des navires étrangers que du consentement de leur souverain ou de leurs maîtres et même prohibèrent absolument le droit d'angarie (1645, Danemark et France ; 1654, Angleterre et Portugal ; 1742, Danemark et France ; 1753, Hollande et Naples ; 1783, Etats-Unis et Hollande ; 1785, Etats-Unis et Prusse ; 1787, Etats-Unis et Maroc ; 1787, France et Russie ; 1796, Etats-Unis et Espagne). — En 1798, Bonaparte ordonna aux commandants des ports d'Ancone, de Toulon, de Marseille, de Civita Vecchia, de Gênes, etc. d'employer, en leur assurant une indemnité ou une compensation, les plus gros bâtiments possible et, s'il était nécessaire, des bâtiments neutres, pour le transport de l'armée ou de l'artillerie en Egypte. Le traité du 11 juillet 1799 entre les Etats-Unis et la Prusse reconnaît l'existence du droit d'angarie pour le cas de nécessité urgente et moyennant le paiement d'une complète indemnité. C'est cette conception de l'angarie qui se trouve désormais admise par tous les traités du xix^e siècle et du xx^e siècle, sauf par trois conventions qui ont complètement interdit l'exercice du *jus angariæ* (1813, Danemark et Prusse ; 1886, Italie et Saint-Domingue ; 1906, Italie et Nicaragua). — En 1870, lors de leur guerre contre la France, les Allemands coulèrent à Duclair, à l'embouchure de la Seine, des navires anglais afin de barrer ce fleuve aux vaisseaux de guerre français ; la Prusse invoqua pour agir ainsi le droit d'angarie et soutint que, dans l'exercice de ce droit imposé par les nécessités de la guerre, elle n'avait à payer aucune indemnité ; l'Angleterre ne contesta pas la légitimité du droit d'angarie, mais soutint qu'il impliquait toujours une indemnité ; le gouvernement allemand, tout en maintenant son opinion, finit, « par égard pour l'Angleterre », par consentir au paiement d'une indemnité (1). Le code naval des Etats-Unis de 1900 a déclaré dans son article 6 : « Si les nécessités militaires l'exigent, les vaisseaux neutres trouvés dans les limites de l'autorité du belligérant peuvent être saisis et détruits ou utilisés dans un but militaire, mais en pareil cas les propriétaires des vaisseaux neutres doivent être complètement indemnisés. Le montant de l'indemnité doit, s'il est possible, être convenu d'avance avec le propriétaire ou le capitaine du navire. Il faut tenir compte d'ailleurs des stipulations des traités sur ces matières ». — Si le *jus angariæ* a été en définitive reconnu par l'usage international, il n'a pas toutefois rallié l'opinion unanime des auteurs. La plupart

(1) R. D. I., t. III, p. 370. — Calvo, *op. cit.*, t. IV, §§ 2245-2249. — Perels, *Manuel*, § 47.

l'admettent : Heffter le considère comme légitime en cas de nécessité ; Geffcken dit qu'en l'absence de traités on ne peut s'opposer à l'exercice de ce droit (1). Mais quelques-uns le repoussent (2), parmi lesquels il faut citer surtout Hautefeuille (3) et Kleen (4) : le droit d'angarie n'est-il pas une violation des règles de la neutralité commise par le belligérant, qui force le neutre à concourir indirectement aux opérations de guerre ? L'Institut de droit international, dans sa session de la Haye de 1898, a affirmé : « Le droit d'angarie est supprimé, soit en temps de guerre, soit en temps de paix, quant aux navires neutres » ; en 1906 il se montra moins ferme dans la condamnation de ce droit (5). — Ni les conférences de la Haye de 1899 et de 1907, ni la conférence de Londres de 1908-1909, n'ont touché directement à l'angarie : il est impossible d'y trouver soit l'approbation expresse, soit la condamnation formelle de ce procédé ; il semble cependant qu'on doive induire des conférences de la Haye une tendance à le reconnaître, puisqu'en 1899 et en 1907 elles ont admis le droit de réquisition et d'utilisation du matériel de chemin de fer neutre en territoire belligérant ou ennemi, et qu'en 1907 les puissances ont refusé d'adopter une proposition tendant à autoriser la saisie des bateaux neutres servant à la navigation fluviale à l'exclusion de ceux servant à la navigation maritime. — Quoiqu'il en soit, après comme avant les conférences de la Haye, le droit d'angarie a été consacré par le droit international positif. Le traité de commerce du 30 novembre 1908 entre l'Allemagne et le Portugal (art. 2) l'admet nettement. Et il fut exercé en fait par les belligérants pendant la guerre mondiale de 1914-1919. En août 1914, l'Angleterre s'empara de deux navires turcs (la Turquie était encore neutre) en construction dans ses chantiers. Par un décret du 11 novembre 1915, l'Italie, en guerre avec l'Autriche-Hongrie, soumit à réquisition les navires marchands et de plaisance de pavillon étranger présents dans ses ports et ses eaux territoriales (6). Au mois de mars 1918, les Etats-Unis, entrés dans la guerre mondiale, s'emparèrent, pour les utiliser au transport de ses troupes et munitions en France, des navires neutres, notamment des navires néerlandais, qui se trouvaient dans leurs eaux,

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 150. — Perels, *op. cit.*, § 41. — Den Beer Portugael, *Het internationaal maritiem recht*, 1888. — Erich Aibrecht, *Requisition of private neutral property, especially of ships*, 1912. — Comp. Grothus, *De jure belli ac pacis*, lib. II, cap. II, § 10. — Vattel, *Le droit des gens*, liv. II, chap. IX, § 121. — Sur le droit d'angarie, V. spécialement Harley, *The law of angary*, A. J., 1919, p. 267 ; Albéric Rolin, *Le droit d'angarie*, R. D. I., 3^e série, t. I, p. 19.

(2) V. dans Harley, *op. et loc. cit.*, pp. 274 et s. une liste complète des partisans et des adversaires de l'angarie.

(3) *Droits et devoirs, etc.*, t. III, p. 404.

(4) *Lois et usages de la neutralité*, t. II, p. 68.

(5) *Annuaire de l'Institut*, t. XVII, p. 255. et t. XXI, p. 408.

(6) V. R. W., R. D. I. P., t. XXIV, pp. 337 et s.

à charge d'indemniser les propriétaires et de réparer les dommages subis (1). En 1917, la Grande-Bretagne avait aussi exercé le droit d'angarie sur des bâtiments hollandais dans le but d'augmenter le tonnage de sa flotte marchande diminuée par suite de la guerre sous-marine allemande. Mais les Pays-Bas s'élevèrent vivement contre l'acte ainsi accompli par les gouvernements associés, en soutenant que le droit d'angarie, s'il peut être appliqué exceptionnellement en cas d'une absolue nécessité militaire, à un navire isolé ne saurait l'être vis-à-vis d'une flotte entière (2). — Le droit d'angarie, tel qu'il est actuellement pratiqué en temps de guerre à l'égard des neutres, exige certaines conditions : 1° La réquisition doit porter sur des navires, instruments matériels, non sur des navires, entités organisées, avec leurs équipages, ainsi qu'on le faisait aux xvii^e et xviii^e siècles : il faut que des marins du pays requérant remplacent à bord les marins du pays requis. 2° Les navires ne peuvent être employés au profit des belligérants qu'en cas de nécessité. 3° Les neutres qui subissent l'angarie doivent être indemnisés. Le droit international ne réclame-t-il pas encore une quatrième condition ? Lorsque l'on parle du droit d'angarie, on suppose toujours des navires se trouvant dans les ports ou les eaux du belligérant ou dans les ports et eaux ennemis qu'il occupe ; peut-on l'admettre aussi en haute mer ? Un auteur, Oppenheim (3), est de cet avis. Cette opinion peut se soutenir, si on donne comme seul fondement à l'angarie les nécessités de la guerre ; elle n'est pas au contraire défendable si on lui reconuait pour base la souveraineté de l'Etat belligérant sur les choses qui sont sous sa domination ou son contrôle, car un Etat n'a pas la souveraineté sur la haute mer vis-à-vis des navires étrangers.

(1) Brown Scott, *Requisitioning of dutch ships by the United States*, A. J., 1918, p. 340. — Au mois de janvier 1918, à la suite du refus par le gouvernement des Etats-Unis d'accorder des licences à des navires hollandais se trouvant dans ses ports pour le transport de marchandises qu'il soupçonnait devoir être transportées en Allemagne, un arrangement provisoire avait été conclu entre les Etats-Unis et la Hollande, aux termes duquel celle-ci consentit à mettre à la disposition du gouvernement américain un certain nombre de ses navires pour faire parvenir des approvisionnements à la commission de secours à la Belgique (*Belgian relief commission*), sous la condition de transporter aussi en Hollande une certaine quantité de vivres dont elle avait besoin (A. J., t. XII, Supplément, p. 259). Mais le gouvernement allemand ne voulut pas accorder l'immunité à ces navires, et alors le gouvernement des Pays-Bas renonça à exécuter l'arrangement passé avec les Etats-Unis. C'est comme conséquence de cette renonciation qu'au mois de mars 1918 les Etats-Unis décidèrent de prendre possession des navires hollandais existant dans leurs eaux. V. Garner, *International law and the world war*, 1920, t. I, § 119.

(2) Notes néerlandaises des 11 juin 1917, 24 février, 30-31 mars, 15 avril et 31 mai 1918. V. Livre orange, déc. 1916-avr. 1918, pp. 61-63. Comp. Harley, *op. et loc. cit.*, p. 290. — Albéric Rolin, *op. et loc. cit.*, p. 29. — Comp. encore den Beer Portugael, *Het internationaal maritiem recht*, p. 413. — De Louter, *Het stellig volkerrecht*, t. II, p. 412, et édit. franç., 1920, t. II, p. 431.

(3) *Op. cit.*, t. II, p. 447. — Comp. Cobbett, *op. cit.*, t. II, p. 268, note a.

Le droit d'angarie a donné lieu, à diverses époques, à des décisions judiciaires. Citons les décisions rendues par la Cour de l'amirauté britannique en 1802 (affaire du *Carolina*), et en 1916 (affaire du *Zamora*) (1).

1490⁶. — Si, d'après l'usage, les sujets de l'Etat neutre ne peuvent pas échapper, en ce qui concerne leurs navires présents dans les eaux d'un Etat belligérant, à l'exercice par celui-ci du droit d'angarie, les Etats neutres ont-ils le droit, en temps de guerre, de faire application du *jus angariæ* aux navires belligérants qui se trouvent sous leur domination ? Sans doute il n'y a pas alors à proprement parler pour eux des nécessités de guerre, puisqu'ils sont en paix avec les Etats dont les navires dépendent ; mais il peut être question, en ce qui les concerne, de nécessités nées de la guerre : par exemple, leur flotte marchande a été diminuée par les saisies opérées par les belligérants, par la manière spéciale dont ces derniers ont conduit la guerre. On ne saurait en tous cas nier que les neutres ont, aussi bien que les belligérants, sous leur domination, des navires se trouvant dans leurs eaux. L'idée de souveraineté territoriale, si on en fait la base du droit d'angarie, doit donc leur permettre d'exercer ce droit vis-à-vis des Etats en guerre. — En fait, dans les temps modernes, les neutres ont pratiqué le *jus angariæ*. Il en fut ainsi, notamment, lors de la guerre mondiale de 1914-1919. En février 1916, le Portugal, alors neutre, réquisitionna les navires de l'Allemagne belligérante qui existaient dans ses ports : c'est même cette réquisition, exercée par le Portugal en vertu de sa souveraineté territoriale et pour satisfaire à ses besoins économiques, qui amena l'Allemagne à lui déclarer la guerre (2). L'Italie, demeurée neutre vis-à-vis de l'Allemagne, agit de même en 1915 pour les navires allemands réfugiés dans ses ports (3). Ce fut également, par rapport aux navires de l'Allemagne, l'attitude que le Brésil suivit dans la grande guerre. Le Pérou, aussi, procéda de cette façon : une loi péruvienne du 29 janvier 1918 autorisa l'expropriation, moyennant indemnité, des moyens de transport, maritime ou fluvial, nécessaires pour parer au défaut des produits et matières premières nécessaires à l'alimentation et à l'industrie, et c'est en vertu de cette loi que le Pérou, qui avait dès le 6 octobre 1917 rompu les relations diplomatiques avec l'Allemagne, se mit en possession des navires allemands réfugiés dans ses ports (4). Le 31 août 1918, pour compenser le défaut de tonnage causé par la guerre sous-marine

(1) V. Harley, *op. et loc. cit.*, pp. 285 et s. — Comp. de Visscher, R. D. I. P., 2^e série, t. II, p. 34, note 1.

(2) V. Basdevant, *La réquisition des navires allemands en Portugal*, R. D. I. P., t. XXIII, pp. 268 et s. — Comp. Garner. *International law and the world war*, 1920, t. I, § 120.

(3) R. W., R. D. I. P., t. XXIV, pp. 337 et s.

(4) V. de Lavalleye, *El Peru y la gran guerra*, 1919, pp. 86 et s.

allemande, l'Espagne saisit les bâtiments de commerce germaniques mouillés dans ses eaux (1).

1490⁷. — Du droit d'angarie il faut rapprocher le *droit d'embargo*. Les neutres peuvent-ils y être soumis comme au droit d'angarie et ont-ils le droit de l'exercer à l'égal de celui-ci ? L'embargo diffère de l'angarie en ce que celui qui l'exerce *saisit* des navires étrangers non pas pour s'en servir et les utiliser, mais simplement pour les immobiliser dans les eaux où ils se trouvent. Le but d'un pareil procédé est de mettre obstacle à la divulgation de faits, notamment des opérations maritimes, qu'on veut tenir secrets. Est-il légitime ? Il semble bien qu'à cette question on doive répondre affirmativement dès lors qu'on admet l'existence du droit d'angarie : s'il est permis, en vertu du droit de souveraineté territoriale et des nécessités de la guerre, de saisir des navires neutres, pour les employer à des besoins militaires ou commerciaux, comment défendre l'embargo qui est un acte moins grave puisqu'il consiste en une simple saisie sans emploi militaire ou commercial ? Cette opinion ne serait cependant pas exacte. Tandis que l'angarie est le *seul* moyen qu'un Etat possède de satisfaire à certaines nécessités produites par la guerre ou nées de celle-ci, il existe pour lui un autre moyen que l'embargo de répondre aux exigences que ce dernier veut contenter, et dont la régularité est difficilement contestable. Ce moyen est l'*arrêt de prince* qui consiste dans la défense imposée aux navires, sans qu'on procède à leur saisie, de sortir des eaux où ils sont mouillés : pareille défense n'est que l'exercice régulier du droit de police intérieure qui est un des attributs de l'indépendance ou souveraineté des Etats. On doit noter qu'avec les facilités que la télégraphie donne aujourd'hui de répandre les nouvelles, cette mesure elle-même remplira rarement le but qu'elle se propose : nouveau motif pour interdire l'embargo. L'arrêt de prince, s'il n'est pas comme l'embargo une infraction au droit de propriété, a toutefois, comme lui, le grave inconvénient d'apporter un trouble profond au commerce inoffensif des neutres : le belligérant qui veut faire en secret des opérations militaires, au lieu de retenir dans ses ports les navires qui s'y trouvent, ferait donc mieux de leur en interdire l'entrée ou de les obliger à les quitter s'ils y ont déjà pénétré. — Le droit d'embargo, qu'on refuse aux belligérants vis-à-vis des navires neutres, ne saurait *a fortiori* être reconnu aux neutres vis-à-vis des navires belligérants : il n'a en définitive pour eux aucune raison d'être ; on n'aperçoit pas davantage l'intérêt que peuvent avoir les neutres à prononcer un arrêt de prince. — Les auteurs qui se montrent le plus hostiles à l'embargo permettent aux belligérants de s'en servir comme repréailles envers les neutres qui rompent la neutralité (2). Telle est, en particulier, la décision de

(1) V. Harley, *op. et loc. cit.*, p. 299.

(2) V. Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 66.

l'Institut de droit international : l'article 38 de son projet de 1898, sur le régime des navires dans les ports étrangers, n'autorise l'exercice de l'embargo qu'à titre de représailles (1). — En 1862, pendant la guerre de Sécession américaine, un navire britannique, le *Labuan*, fut détenu par les autorités des Etats-Unis afin de prévenir la divulgation d'importantes informations relatives à une expédition militaire ; une indemnité fut ensuite payée à raison de cette détention (2).

1490^b. — La convention VI de la Haye de 1907 a décidé que des navires belligérants se trouvant ou entrant dans un port ennemi à l'ouverture des hostilités peuvent, pendant un certain délai (*indult* ou délai de faveur), être autorisés à en sortir librement (n^o 1399 et s.) : ils sont ainsi traités comme de véritables navires neutres. Assimilés à de pareils navires, pourront-ils être soumis à l'angarie par le maître du territoire ? On ne doit pas l'admettre ; il ne peut pas s'agir pour eux du droit d'angarie : à raison du caractère même de l'indult, ces navires, en effet, doivent pouvoir sortir ; mais, passé le délai de l'indult, ils tomberont sous le droit de capture (3). — Supposons maintenant qu'à côté des navires belligérants, il existe dans le port d'autres navires *réellement* neutres : ces navires neutres pourront-ils être frappés d'angarie pendant le temps où les navires belligérants jouissent de l'indult ? Si *en fait* un délai de faveur a été octroyé, pour en sortir, aux navires ennemis se trouvant ou entrant dans un port belligérant au début des hostilités, ou si on admet qu'un délai de grâce (*indult*) doit leur être accordé, il faut décider que le droit d'angarie ne saurait être exercé, pendant ce délai, vis-à-vis des navires neutres, car ceux-ci ne peuvent pas être dans une situation moins favorable que les navires ennemis. — Il semble bien que l'arrêt de prince ne devrait pas non plus pouvoir être pratiqué durant ce délai (Comp. n^o 1490¹).

1490^b. — *h*) Sauf dans les cas où ils commettent des actes contraires au droit, et spécialement des actes contraires aux obligations de la neutralité (n^o 1674), les navires des neutres, à la différence des navires ennemis, ne peuvent pas être saisis, en pleine mer, par un belligérant, même en cas de nécessité urgente. Ils peuvent être toutefois l'objet d'une visite (n^o 1657) (4). — Les navires neutres rencontrés en haute mer par un belligérant échappent à tout droit de réquisition. Un Etat n'a pas en effet un droit de souveraineté sur la pleine mer vis-à-vis

(1) Annuaire, t. XVII, p. 284 et erratum.

(2) V. Moore, *International arbitrations*, t. IV, p. 3791.

(3) V. observation de M. Clunet, en réponse à une observation de M. Pillet, à l'Institut de droit international, en 1898, session de la Haye, Annuaire de l'Institut, t. XVII, pp. 256-257.

(4) Que décider pour les navires dépendant d'un pays qui constitue une partie d'un Etat belligérant, mais qui est occupé et administré par une puissance neutre ? Ces navires doivent-ils être traités comme belligérants ou comme neutres ? La question s'est posée en 1912, pendant la guerre italo-turque, à

de pareils navires. C'est la règle qui a été implicitement reconnue par la conférence navale de Londres de 1908-1909. Après avoir constaté que les objets et matériaux servant exclusivement à soigner les malades et les blessés ne sont pas des articles de contrebande, mais que ces objets et matériaux peuvent être réquisitionnés sur des navires neutres par un croiseur belligérant pour les besoins de sa flotte ou de son équipage, le rapporteur de la conférence, M. Louis Renault, a fait remarquer qu'une semblable réquisition suppose que les objets et matériaux dont il s'agit ont une destination ennemie ; « *autrement, a-t-il dit, le droit commun reprend son empire : un belligérant ne saurait avoir le droit de réquisitionner à l'égard des navires neutres en pleine mer* » (1). Rappelons que cependant, d'après un auteur, Oppenheim, le droit d'angarie peut être exercé en pleine mer à l'égard des bâtiments neutres (n° 1490^b).

1491. — *i*) La liberté absolue du commerce des sujets des Etats neutres entre eux ne peut être *rationnellement* mise en doute et discutée. — Néanmoins, dans la pratique internationale, elle a été l'objet de nombreuses mesures vexatoires.

1492. — *j*) Que les sujets des Etats neutres conservent aussi le droit de trafiquer et de commercer avec chacun des belligérants, avec lesquels continuent pour les Etats neutres les relations pacifiques, est encore un principe que la raison adopte et déduit de la notion même de la neutralité. — Mais ce commerce continué devra s'harmoniser avec l'impartialité absolue imposée aux neutres et par suite devra subir certaines restrictions inévitables.

Tout commerce, observe Hall et Geffcken, se divise en deux branches : l'achat ou la vente des marchandises et leur transport d'une place à une autre, moyennant un loyer, appelé le fret.

L'achat et la vente restent absolument libres entre les sujets neutres et les belligérants. Les commerçants neutres peuvent vendre sur leur propre territoire à un belligérant, même des munitions de guerre. L'adversaire ne saurait s'en plaindre ; car il n'a pas le droit d'entraver aucun commerce exercé dans le territoire et sous la juridiction d'un Etat neutre (n° 1479).

1493. — L'expédition de marchandises entre neutres et belligérants reste également libre en principe. — L'Etat neutre n'est pas tenu d'interdire cette expédition à ses sujets. — Mais, d'autre part, le belligérant ne saurait permettre que les neutres envoient par mer à son ennemi des choses destinées à aider à la continuation de la guerre,

propos d'un navire, le *Taxiarchis*, dépendant de Chypre, partie du territoire ottoman, mais occupée et administrée par l'Angleterre. La Commission des prises italienne a le 22 mai 1912 considéré ce navire comme neutre, et partant comme non susceptible de prise par les navires de guerre italiens (V. Coquet, R. D. I. P., t. XX, p. 510, note 1 (n° 1066^a)).

(1) Rapport sous l'article 29 de la déclaration de Londres, V. Proceedings of the intern. naval conference held in London, p. 356.

ni expédient des marchandises quelconques à un port ennemi auquel il veut fermer tout commerce. — Empêcher la contrebande de guerre, bloquer les ports ennemis, sont actes licites de la part des belligérants. — L'Etat neutre avertit ses sujets que c'est à leurs risques et périls qu'ils s'engagent dans ces entreprises de transport. Il se réserve seulement le droit de surveiller l'observation des lois internationales, régissant la matière de la contrebande et du blocus (1) (n^{os} 1472, 1473, 1479, 1480).

Tels sont les principes généraux et théoriquement indiscutables. Mais ils ont été si fréquemment méconnus, ont formé le sujet de si ardues discussions, ont été acceptés ou répudiés par tant de traités, qu'il est indispensable d'examiner plus amplement cette question générale de la liberté du commerce des neutres, soit entre eux, soit avec les belligérants (2).

1493¹. — La deuxième conférence de la Paix de 1907 a formulé le vœu qu' « en cas de guerre, les autorités compétentes, civiles et militaires, se fassent un devoir tout spécial d'assurer et de protéger le maintien des rapports pacifiques et notamment des relations commerciales et industrielles entre les populations des belligérants et des pays neutres ».

1493². — *k*) Les Etats neutres, qui doivent interdire ou tout au moins subordonner à une autorisation expresse la circulation des *aéronefs* militaires des nations en guerre au-dessus de leur territoire et de leurs eaux (n^o 1476¹²), ont-ils le droit d'empêcher dans leur atmosphère la navigation des *aéronefs* privés belligérants ? M. Kaufmann reconnaît un pareil droit aux Etats neutres (Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXIV, p. 139). Mais M. Paul Fauchille le leur refuse ; car, observe-t-il, si on devait le leur accorder, cela reviendrait à supprimer pour ainsi dire complètement en temps de guerre la navigation aérienne des belligérants : conséquence qui n'irait certes pas sans inconvénients le jour, sans doute assez proche, où le commerce sera possible par avions et par dirigeables comme par navires. Ce n'est pas à dire cependant qu'il faille déclarer entièrement libre la circulation des *aéronefs* privés. Ceux-ci ne pourront pas séjourner au-dessus des pays neutres dans un certain rayon près des frontières de l'Etat ennemi, car il ne faut pas qu'ils puissent en se tenant au-dessus de ces pays faire des actes d'observation et d'exploration sur le territoire de l'adversaire. Ils seront, d'autre part, soumis aux mêmes restrictions que pendant la paix : ils devront notamment respecter les régions interdites, spécialement les ouvrages fortifiés (n^o 531⁶) et s'abstenir

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 151, note 1

(2) Sur les droits des neutres pendant la guerre hispano-américaine de 1898, V. R. D. I. P., t. VI, pp. 430 et s. ; — pendant la guerre Sud-africaine, R. D. I. P., t. VII, pp. 793 et s. ; t. VIII, pp. 613 et s. ; t. IX, pp. 641 et s. ; Campbell, *Neutral rights and obligations in the anglo-boer war*, 1908 ; — pendant la guerre de 1914, A. J., 1915, p. 456.

de tous actes dommageables au pays sous-jacent. Ainsi, tout en respectant la règle que la guerre n'affecte pas les relations entre particuliers neutres et belligérants, on tiendra un compte suffisant du droit de conservation des Etats neutres et des devoirs que commande leur situation (Paul Fauchille, Nouveau Rapport de 1911, Annuaire de l'Institut, t. XXIV, p. 63. V. aussi dans le même sens Bellenger, *op. cit.*, p. 109 ; Guibé, *op. cit.*, p. 285). — C'est la thèse de M. Kaufmann qui a prévalu en pratique pendant la guerre mondiale de 1914. L'arrêté royal hollandais du 3 août 1914 défendit à qui que ce fut, à l'exception des aéronautes militaires néerlandais, de franchir en aéronef les frontières des Pays-Bas, et la Suisse, par des instructions d'août 1914 et d'avril 1916, a fermé toute son atmosphère à tous avions étrangers, n'en ouvrant même qu'une partie aux avions helvétiques (n° 1476¹⁶). Il était permis de tirer contre les aéronefs enfreignant ces ordres ; une sanction pénale était en outre prévue dans l'arrêté hollandais : celle de l'art. 110 du Code pénal. — L'Institut américain de droit international, dans son projet de 1917 sur la neutralité maritime, déclare que « les aéroplanes, dirigeables ou aéronefs des pays belligérants ne pourront survoler le territoire ou la mer juridictionnelle des puissances neutres », à peine de confiscation de l'appareil si possible et, en tous cas, du paiement d'une indemnité (art. 20).

1493³. — Dans la guerre aérienne plus peut-être que dans toute autre guerre, des sujets neutres risquent d'éprouver des dommages dans leurs personnes et dans leurs biens. Dans la guerre sur terre et dans la guerre sur mer, c'est en définitive seulement dans la zone des combats que ces dommages peuvent se produire ; dans la guerre aérienne, ils peuvent avoir lieu en tous endroits du territoire et des eaux des belligérants et même sur une partie quelconque de la pleine mer, car les aéronefs sont en droit de chercher à atteindre leur ennemi partout où ils peuvent le rencontrer : le bombardement aérien ne doit pas être limité simplement à la zone des opérations (n° 1440¹³). D'autre part, par cela même que les aéronefs circulent dans l'atmosphère et ainsi dominent le sol et les eaux, ils ont pour causer des dommages une facilité plus grande que les canons de terre ou de mer. — De même que sur la terre et sur la mer, dans les airs les neutres ne seront pas en droit de se plaindre des conséquences indirectes que peuvent avoir pour eux les combats aériens, dès lors que ceux-ci ont lieu d'une manière régulière. Ainsi, au cours de la guerre de 1914, le gouvernement de la Haye reconnut que les gouvernements belligérants ne pouvaient être responsables des dommages subis par des Néerlandais à la suite de faits de guerre *licites* tels que le bombardement d'une place défendue (1). — Mais on peut supposer qu'il n'en soit pas ainsi. C'est, par exemple, un aéronef qui, *au mépris du droit*,

(1) Livre orange néerlandais, septembre 1916, p. 146.

non seulement survole un territoire ou des eaux neutres, mais y lance des projectiles ou qui, au-dessus de l'Etat ennemi ou de la pleine mer, s'attaque spécialement à des propriétés privées qui se trouvent être des propriétés neutres : ces actes de guerre constituent de sa part des procédés illégitimes qui permettent aux gouvernements neutres dont les nationaux ont subi des dommages d'élever des plaintes et ouvrent aux victimes elles-mêmes un droit à réparation. En fait, pendant la guerre de 1914-1919 des atteintes nombreuses ont été directement portées à des citoyens neutres. A plusieurs reprises des avions belligérants lancèrent des projectiles en territoire neutre : c'est ce qui eut lieu notamment en Suisse, au-dessus de Porrentruy et de la Chaux de Fonds (n° 1440¹³). Des citoyens neutres furent de même, d'une façon irrégulière, atteints en pleine mer : en 1915, comme dans les années qui suivirent, de nombreux bateaux-automobiles, vapeurs et chalutiers hollandais et aussi des navires suédois furent fréquemment bombardés par des avions ou des dirigeables allemands. Les gouvernements intéressés ont, à raison de ces faits, énergiquement protesté (V. notamment notes hollandaises des 25 mars, 28 mai et 29 juillet 1915 et du 16 octobre 1916, relatives aux attaques d'aéronefs allemands contre le vapeur néerlandais *Zeeverbergen*, le bateau de pêche néerlandais *Gravenhage*, le bateau à moteur néerlandais *Cornelis*, le vapeur néerlandais *Vlietstroom*) (1). Enfin, du fait de bombardements aériens de villes situées en pays ennemis, des propriétés et des sujets neutres ont été parfois frappés : c'est ainsi qu'en 1914 à Paris et en 1915 à Varsovie et à Dunkerque des aéronefs allemands lancèrent des bombes près de l'ambassade et des consulats des Etats-Unis et qu'au mois de juin 1915 la reine de Suède risqua d'être atteinte par des aéronefs français qui bombardèrent le château royal de Carlsruhe où elle se trouvait pour l'instant : ce dernier bombardement qui portait sur la résidence du chef du gouvernement, et qui d'ailleurs était un bombardement de représailles, n'avait rien d'irrégulier et le risque couru par la reine de Suède, dont la présence était sans nul doute ignorée des aviateurs belligérants, n'était pas autre chose qu'une conséquence indirecte d'un fait de guerre légitime.

1493¹. — En matière aérienne, pas plus qu'en matière terrestre ou maritime, il n'existe de prime à la neutralité : les sujets neutres ont le droit d'exiger d'être traités comme des habitants du pays, mais ils ne sauraient prétendre à des privilèges. Dès lors, les aéronefs appartenant à des neutres sur le territoire d'un pays belligérant peuvent être réquisitionnés moyennant indemnité comme ceux appartenant aux nationaux mêmes de ce pays. Il n'y a pas de motifs pour faire une situation différente aux aéronefs et aux avions (V. n° 1490). (Nouveau Rapport de M. Paul Fauchille de 1911, Annuaire de l'Institut, t. XXIV,

(1) Livre orange néerlandais, septembre 1916, pp. 123 et s., et décembre 1916-avril 1918, p. 12.

p. 102. — Comp. dans le même sens pour le matériel des chemins de fer, art. 19, convention de la Haye du 18 octobre 1907 sur les droits et les devoirs des puissances et des particuliers neutres en cas de guerre sur terre). Une réquisition des aéronefs neutres pourra-t-elle aussi avoir lieu *dans les airs*, en supposant qu'elle soit matériellement possible, si on admet que les neutres ont le droit de circuler au-dessus des territoires belligérants (n° 1481^b)? Le *jus angariæ* est-il applicable dans l'atmosphère? Il semble que la solution de la question dépende du droit qu'il faut reconnaître à l'Etat sous-jacent sur l'air qui l'environne. Si l'espace aérien est sous sa juridiction, on ne voit pas pourquoi on refuserait d'admettre le *jus angariæ*. Le droit de réquisition ne devrait pas au contraire être admis dans les airs pas plus qu'il n'est autorisé en pleine mer, si on considère que l'espace aérien échappe comme la haute mer au droit de souveraineté des Etats.

CHAPITRE III

LIBERTÉ COMMERCIALE DES NEUTRES (1)

1494. — La navigation des nations neutres en pleine mer ne peut avoir un caractère inoffensif, que si elle s'effectue de façon à ne nuire en rien à l'un ou à l'autre belligérant. — Aussi les conditions dans lesquelles les nations peuvent naviguer sur la pleine mer, en temps de guerre, sont-elles nécessairement différentes des conditions dans lesquelles elles peuvent le faire en temps de paix.

Le problème consiste à déterminer ces conditions nouvelles, en tenant respectivement compte des droits des belligérants et des droits des neutres : droits des belligérants de mettre leur adversaire hors d'état de résister, mais en respectant la liberté et l'indépendance des neutres ; droits des neutres de conserver avec chacun des belligérants de libres relations commerciales, sans nuire à son adversaire.

Le problème n'a pas été toujours résolu de la même façon et les belligérants ont longtemps méconnu les légitimes intérêts des neutres. Pendant longtemps, le commerce de transport fait par les neutres a été considéré comme une pure concession, accordée par les belligérants aux nations pacifiques et réglée par leurs lois. Ils posaient les conditions, les bornes de cette concession, décrétaient et appliquaient les peines contre les contrevenants.

1495. — Plusieurs hypothèses sont possibles : le navire de guerre

(1) V. les ouvrages indiqués en tête du livre V, p. 635. — V. spécialement Alsina et Chitty, *Tratado practico de la ley de las naciones relativamente al ejercicio legal de la guerra sobre el comercio de los belligerantes y neutrales*. — Atherley-Jones, *The military effects of attacks on commerce*, Société Grotius, t. 1, p. 93. — Atherley-Jones et Bellot, *Commerce in war*, 1906. — Castle, *The law of commerce in time of war*, 1870. — Chitty, *Law of nations relating commerce of belligerents and neutrals*, 1812. — Decane, *Effect of war upon the trade and property of neutrals and maritime capture and prise*. — Fedozzi, *La guerra al commercio nemico e i diritti dei neutri*, R. I., 1915, p. 81. — Hays, *What is meant by the freedom of the seas*, A. J., 1913, p. 283. — Hirst, *The treatment of commerce in naval warfare*, 1912. — Hosack, *Rights and duties of british and neutral commerce*, 1854. — Lampredi, *Du commerce des neutres en temps de guerre*, 1802. — De Louter, *De handel der neutralen*, 1915. — Neufville, *De mercatura et navigatione gentium in bello mediarum*, 1826. — Pannerai, *Della merce nemica in nave neutrate e della merce neutrale in nave nemica*, 1879. — Royards, *De placito « libera nave libera merx »*, 1852. — Sontoponte, *Il commercio dei popoli neutrali nella guerra marittima e i publicisti italiani del sec. XVIII*, 1893. — Brown Scott, *British orders in council and international law*, A. J., 1916, p. 560. — Upton, *Law of nations affecting commerce during war*, 1863. — De Villeneuve-Trans, *La liberté des mers, le blocus de l'Allemagne, la guerre sous-marine*, 1917. — Woolsey, *The rationing system*, A. J., 1917, p. 844. — X., *The questions in dispute between the United States and Great Britain with reference to interference with neutral trade*, A. J., 1915, p. 680. — X., *Englands Kriegführung gegen die Neutralen*, 1917.

d'un belligérant peut rencontrer, en pleine mer, ou dans les eaux territoriales de son propre Etat, un navire neutre chargé de marchandises appartenant à des neutres, autres que contrebande de guerre, — ou un navire neutre chargé, en tout ou partie, de contrebande de guerre, — ou un navire neutre chargé de marchandises appartenant à l'ennemi, — ou un navire ennemi porteur d'une cargaison appartenant à des neutres, en tout ou en partie. — Dans ces diverses hypothèses, que peut saisir le croiseur belligérant ?

Le croiseur ne doit pouvoir rien saisir, ni navire, ni cargaison, quand aucun des éléments de l'opération commerciale entreprise par le neutre n'a le caractère *hostile*, c'est-à-dire quand le navire est neutre et que la cargaison l'est aussi. — Le belligérant ne peut porter atteinte au libre commerce du neutre avec l'autre belligérant que si l'exercice de ce commerce constitue une *immixtion* du neutre dans la lutte : il y a une immixtion de cette nature dans le cas de transport d'une cargaison de contrebande de guerre et dans le cas de violation de blocus. — On sait comment se fait la preuve du caractère neutre et du navire et de la cargaison (nos 1385 et s. ; 1389 et s., 1394).

1496. — Mais, lorsque l'un des facteurs de l'expédition commerciale entreprise par le neutre a le caractère *hostile*, navire ou cargaison, quel est le droit du belligérant, en dehors des cas de contrebande et de blocus ? Peut-il saisir ? Que peut-il saisir ? La chose *hostile* seule ? Ou bien, y a-t-il réflexion du caractère hostile d'un des deux facteurs sur l'autre facteur et comme un lien d'indivisibilité nationale entre eux ?

Ces questions ont trouvé leur solution, et une solution favorable à la liberté commerciale des neutres, dans la déclaration de Paris du 16 avril 1856. Mais on ne peut saisir la portée réelle de cette déclaration, comprendre le progrès considérable qu'elle a réalisé, sans connaître les précédents historiques. Il n'est pas permis de les négliger à propos de problèmes, dont la solution a, pendant des siècles, divisé les Etats, engendré un nombre considérable de traités et provoqué d'ardentes discussions entre les plus célèbres publicistes de droit international. — Ce rapide examen rétrospectif nous fournira un exemple frappant des longs et pénibles efforts que l'humanité doit accomplir pour arriver à une règle de justice et d'équité. — On verra ensuite comment ces efforts furent poursuivis depuis la déclaration de Paris et ce qu'ils sont devenus de nos jours, par l'effet de la guerre mondiale de 1914-1919.

SECTION I. — Ancienne pratique internationale

1497. — Plusieurs systèmes ont été appliqués. — Ils ne se sont pas toujours succédés l'un à l'autre. — Ils ont souvent coexisté. — Ils ont subi des altérations plus ou moins profondes, par suite de certains

traités. — Un même Etat a eu recours, en même temps, concurremment, à deux systèmes, selon la diversité des traités conclus avec tels ou tels Etats, ou selon la divergence existant entre ces traités et sa propre législation intérieure, appliquée à l'égard des Etats auxquels ne le liait aucune convention diplomatique (1).

1498. — PREMIER SYSTÈME. — C'est celui des *Anciennes coutumes de la mer*, constatées dans le *Consulat de la mer* (*Lo libre de Consolat del mar*), compilation en langue catalane, dressée à Barcelone par un ou plusieurs inconnus, au XIII^e ou XIV^e siècle (2). — Ce recueil fait connaître les traditions et la jurisprudence primitive sur les droits des belligérants.

L'action du belligérant doit se borner à la propriété ennemie. — Respect est dû à la propriété des neutres. — En conséquence, les marchandises neutres, chargées sur navire ennemi, ne sont pas confisquées, lors de la capture du navire ennemi. — Les propriétaires des marchandises peuvent racheter le navire, qui est de bonne prise, pour un prix raisonnable. S'ils ne s'entendent pas avec le capteur, celui-ci a le droit d'amariner le navire et de l'envoyer au lieu où lui-même aura armé, et les marchands neutres sont obligés de payer le fret de ce navire, de même que s'il avait porté leur cargaison au lieu pour lequel elle était destinée, et rien de plus (chap. 231) (3).

Réciproquement, le navire neutre, chargé de marchandises ennemies, est restitué à son propriétaire, après remise du chargement au belligérant, auteur de la capture, avec charge de payer au patron du navire *tout le fret qu'il aurait dû recevoir, s'il avait porté la cargaison là où il devait la décharger*. Le neutre est tenu de suivre le bâtiment belligérant où celui-ci juge à propos de le conduire pour opérer le déchargement des propriétés ennemies saisies. — S'il s'y refuse, le navire peut être coulé. — Mais, s'il consent, le neutre doit être complètement indemnisé des frais de retard occasionnés par la saisie.

1499. — Le commerce n'étant pas interdit entre belligérants et neutres, le neutre a le droit de se servir du navire de son *ami* pour transporter ses propres marchandises, et réciproquement d'employer son propre navire au transport des marchandises d'un belligérant qui est son *ami*.

Il n'existe pas de connexion implicite entre le caractère hostile

(1) V. Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, pp. 33 à 74, 246 à 282. — Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. II, titre X, pp. 275 à 438. — Perels, *Manuel*, § 42. — Travers-Twiss, t. II, ch. V, n^{os} 76 et s.

(2) Les deux plus anciens manuscrits qu'on connaisse des *Coutumes de la mer* sont conservés à la Bibliothèque nationale de Paris. La même Bibliothèque possède aussi le seul exemplaire connu de l'*editio princeps* de *Lo libre de Consolat del mar*, en catalan, imprimé à Barcelone en 1494. — V. Pardessus, *Collection des lois maritimes antérieures au XVII^e siècle*.

(3) Selon les divers manuscrits, ce chapitre porte les n^{os} 231, 264, 273, 274 ou 279.

ou ami du chargement et le caractère ami ou hostile du navire. — L'exemption de capture de la propriété neutre se concilie avec la confiscation de la propriété ennemie. *Suum cuique*.

Sur la haute mer, la propriété ennemie, quelle que soit sa forme, est de bonne prise ; la propriété neutre, quelle que soit sa forme, navire ou cargaison, a le droit de librement passer.

Le système du *Consulat* se condense dans la double formule ; — *Navire ennemi, marchandises ennemies ou neutres*. — *Navire neutre, marchandises ennemies ou neutres*.

1500. — Ce système naquit de la rivalité des Républiques italiennes au moyen âge. — Leur commerce maritime était la source de leur richesse. — Le ruiner, c'était ruiner la République. — Chacune d'elles cherchait à sauver ses richesses sous la protection du pavillon neutre, et leur adversaire, pour les capturer, dut aller les rechercher sous ce pavillon.

Ce système a servi de base aux traités conclus, entre Pise et Arles, en 1221, — entre Edouard III d'Angleterre et les villes de Biscaye en 1351, le Portugal en 1353, — entre l'Angleterre et le duché de Bourgogne en 1406, 1417, 1426, 1478, 1496, la République de Gênes en 1462, le duc d'Autriche le 24 février 1495.

Mais, dans les traités conclus entre l'Angleterre et le duc de Bretagne les 2 juillet 1463 et 22 juillet 1486, le système du *Consulat* est en partie abandonné, et ces traités admettent la saisie de la marchandise neutre trouvée sur un navire ennemi. *Navire ennemi confisque robe d'ami* (1).

1501. — Jusqu'en 1689, l'Angleterre resta fidèle au système du *Consulat*. — Ce système a été adopté par la Cour suprême des Etats-Unis, comme constituant l'usage constant et la pratique des nations belligérantes, depuis les temps les plus reculés, affirme Wheaton. — Le grand juge Marshall disait : il faut nécessairement admettre la double doctrine que le pavillon neutre ne constitue pas un titre de protection pour la propriété ennemie, et que le pavillon belligérant ne communique pas un caractère hostile à la propriété neutre. — Le chancelier Kent était du même avis (2).

1502. — DEUXIÈME SYSTÈME. — La France s'écarte du système du *Consulat*. — François I^{er}, pour réprimer des fraudes commises sous le masque de la neutralité, prescrivit à l'Amirauté de France, par l'ordonnance de 1543, article 42, de condamner les marchandises d'ami trouvées à bord de navire ennemi, et également le navire d'ami ou de sujet, trouvé chargé, en tout ou en partie, de marchandises ennemies. On doit confisquer le tout, que le tout soit déclaré de bonne prise, comme si le tout appartenait à nos ennemis.

(1) Cleirac dit que Provençaux, Catalans, Italiens et trafiquants au Levant appellent *robes* toutes sortes de marchandises. *Us et Coutumes de la mer*, p. 486.

(2) Gessner, *op. cit.*, pp. 36 et s. — Kent, *Commentaries*, t. I, § 124. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, ch. V, n° 79. — Wheaton, *Eléments*, part. IV, ch. III, p. 19.

Navire ennemi confisque robe d'amis. — Le pavillon fait confisquer la cargaison tout entière. — *Robe d'ennemi confisque la robe d'ami et le navire.* — C'est le principe d'*infection hostile*, comme l'appellent les Anglais.

Le même système est affirmé par l'édit de Henri II de mars 1584, article 69.

1503. — A partir du commencement du XVII^e siècle, les traités conclus par la France vont être en contradiction flagrante avec ses lois intérieures. — Dans le traité signé, en 1604, entre Henri IV et le sultan Achmet, les contractants admettent que le pavillon neutre protège la marchandise ennemie, et d'autre part que la marchandise neutre trouvée sur navire ennemi doit être restituée à son propriétaire. — En 1646 et 1648, la France signe avec les Etats Généraux de Hollande deux traités, dans lesquels elle proclame la liberté du pavillon neutre et le principe que *le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie*. — Ce principe est encore inscrit dans les traités passés avec les Villes de la Hanse en 1615, avec l'Angleterre en 1655 et 1677, dans l'important traité des Pyrénées du 7 novembre 1659 et dans un grand nombre d'autres moins connus. — La règle du *Consulat* fut rejetée par la plupart des traités conclus entre la France et diverses nations, à tel point que, de l'année 1654 à l'année 1780, on ne la trouve que dans quinze traités, tandis que trente-six sanctionnent le principe nouveau (1).

Mais les édits des 16 décembre 1639, 16 janvier 1645, 1^{er} février 1650 adoptent le système du *Consulat*. — Au mois d'août 1681, Louis XIV promulgue la fameuse ordonnance de la Marine, si remarquable par la sagesse de la plupart de ses dispositions relatives au commerce français, et revient, non au système du *Consulat*, mais à celui de l'ordonnance de 1543. — Ainsi, pendant que les traités proclamaient que *le navire libre rend libre la cargaison*, la loi particulière décrétait que *la robe ennemie confisque le reste de la cargaison et le navire lui-même*.

1504. — Pendant la guerre de la succession d'Espagne, un règlement royal de 1704 (art. 3 et 4) vient aggraver le système des ordonnances de 1543, 1584 et 1681. Non seulement les dispositions de l'ordonnance de 1681 sont formellement maintenues, mais, en outre, tous objets, toutes denrées, produits du sol ou de l'industrie de l'ennemi, chargés à bord d'un bâtiment neutre, sont déclarés confisquables, *quel que soit le propriétaire* ; le surplus de la cargaison et le navire lui-même sont, il est vrai, reconnus libres.

En 1713, les traités d'Utrecht consacrent, sans restriction, le principe de *la liberté du pavillon neutre* et de *la protection* dont il couvre la cargaison, quel qu'en soit le propriétaire. Les quatre grandes puissances maritimes, Angleterre, Espagne, France et Hollande, sont

(1) Calvo, *op. cit.*, t. V, §§ 2496 à 2498. — Gessner, *op. cit.*, pp. 39 et s.

parties contractantes dans ces pactes solennels. — Mais, en 1744, un nouveau règlement français (art. 3, 4 et 5) vient encore reproduire les dispositions du règlement de 1704. — Il y a toujours désaccord entre la loi intérieure et les traités diplomatiques, et par suite un double système dans l'application.

1505. — Les causes de cette incohérence, de ces présomptions sévères de la loi intérieure, ont été recherchées par plusieurs auteurs, notamment par Hautefeuille (1). — Nous croyons qu'elles ont varié avec les époques et que celles du temps de François I^{er} ne furent pas celles qui inspirèrent Louis XIV. — Quant à la prohibition relative aux denrées du crû ou aux produits de la fabrique ennemie, ce ne fut qu'une mesure de représailles. L'Angleterre et la Hollande qui luttaient, en 1704, contre la France, avaient déclaré les marchandises de cette nature confiscables à bord des navires neutres dès la guerre de 1689, par leur convention du 22 août, et exécutaient cette déclaration avec une grande rigueur. — L'ordonnance française de 1744 ne fut appliquée ni au Danemark, ni à l'Espagne, ni à la Suède.

1506. — Le traité conclu par la France avec les Etats-Unis, le 6 février 1778, consacre le principe : *Navire libre, marchandises libres*. — Le 26 juillet 1778, paraît en France un règlement qui adopte implicitement, mais sûrement, ce principe (2). — Une réserve importante est faite. La France reviendra aux anciennes lois, si ses ennemis ne consentent pas à adopter le même principe et si les puissances neutres souffrent sa violation, mesure qui fut appliquée à la Hollande du 14 janvier 1779 au 22 avril 1780.

Le règlement de 1778 réalisa un progrès considérable. — La doctrine de l'*infection hostile* fut mise de côté d'une façon définitive.

Quoique l'application du règlement de 1778 ait été suspendue à plusieurs reprises, à titre de *représailles*, on peut considérer, dit sir Travers-Twiss, ce règlement comme ayant été la seule loi des cours de prises françaises jusqu'au moment où éclata la guerre de Crimée (*op. cit.*, t. II, n^o 78).

1507. — Par le décret du 14 février 1793, la Convention Nationale confirma implicitement le règlement du 26 juillet 1778. — Mais un ordre du Conseil de la couronne d'Angleterre ayant mis en état de blocus (fictif) tous les ports de la France, prononcé la saisie et la confiscation de tous les navires neutres à destination des ports français, déclaré enfin de bonne prise toutes les propriétés françaises chargées à bord des navires neutres, la Convention publia le décret de *représailles* du 9 mai 1793 (Bulletin des lois, t. IX, p. 52). Ce décret ne fut pas applicable à l'égard des puissances ayant avec la France

(1) Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. II, pp. 321 et s., 3^e édit.

(2) Merlin, *Répertoire*, v^o *Prise maritime*, § 3, art. 3. — Massé, *Droit commercial*, liv. II, tit. I, chap. II, p. 237.

des traités consacrant l'immunité du pavillon neutre. — Ces exemptions furent sanctionnées par la loi du 21 septembre 1793 et par celle du 14 nivôse an III.

1508. — C'est au moment où ils jouissaient de l'exemption faite en leur faveur, que les Etats-Unis signèrent avec l'Angleterre le traité du 9 novembre 1794, ratifié le 28 octobre 1795, par lequel ils permettaient à l'Angleterre de saisir les marchandises françaises à bord des navires américains. — Le Directoire, interprétant le traité du 6 février 1778, par arrêté du 12 ventôse an V, déclara acquis à la France le droit de confisquer les propriétés ennemies chargées à bord de navires américains (Bulletin des lois, t. XVII, n° 1049). — Le 20 décembre 1799, un arrêté consulaire rapporta toutes ces dispositions et ordonna que le règlement du 26 juillet 1778 serait seul exécuté.

Les événements qui survinrent pendant la guerre de 1803 à 1815 firent encore dévier la France de la conduite qu'elle avait adoptée ; mais il ne peut être question de droit international à une époque où les belligérants déployaient de part et d'autre les plus violentes passions.

1509. — Le deuxième système, celui des ordonnances françaises de 1543, 1584 et 1681, fut suivi par l'Espagne, dans ses ordonnances de 1702 et 1713. Celle du 1^{er} juillet 1779 adopta les principes du règlement de 1778.

1510. — TROISIÈME SYSTÈME. — *Navire libre, marchandises libres.* — *Navire ennemi, marchandises ennemies.* — Le pavillon neutre couvre, protège la marchandise appartenant au sujet d'un belligérant, sauf la contrebande de guerre. — Mais le pavillon ennemi infecte la marchandise appartenant à un neutre. La propriété neutre est de bonne prise à bord du navire ennemi. Tous deux, navire et cargaison, sont confiscables. *Navire ennemi confisque robe d'amis.* — Donc, pour savoir si le chargement est ou n'est pas de bonne prise, on ne doit tenir compte que du caractère hostile ou neutre du navire. Le système du *Consulat de la mer* était fondé sur la nationalité des marchandises. — Le système nouveau visé le caractère du pavillon et trouvé dans ce caractère le critérium de ses règles.

Les traités du xvii^e et du xviii^e siècles adoptent comme inséparables les deux maximes ci-dessus. La seconde est regardée comme une conséquence inévitable et forcée de l'autre. — Quelques rares traités s'écartent cependant de cette entente générale (1).

1511. — Ce troisième système a été adopté dans tous les traités conclus par la France et par les États-Unis, soit avec les puissances européennes, soit avec les États qui se sont constitués en Amérique, depuis le commencement du xix^e siècle.

(1) Angleterre et Suède, 1661. — Danemark et Suède, 1666. — France et Villes hanséatiques, 1716. — Angleterre et États-Unis, 17 novembre 1794-29 octobre 1795.

1512. — Avant d'indiquer le quatrième et dernier système, il importe de signaler la conduite de l'Angleterre et les événements que cette conduite a suscités. — Sur la question de la liberté de commerce des neutres, l'Angleterre n'a pas eu dans les siècles antérieurs de lois permanentes. Des *instructions* données aux commandants de ses vaisseaux et à ses corsaires faisaient connaître aux peuples pacifiques la somme de liberté, qu'elle consentait à leur accorder pendant la durée des hostilités.

Jusqu'en 1689, l'Angleterre se rattacha au système du *Consulat de la mer*. Néanmoins, elle signa un assez grand nombre de traités dans lesquels, abandonnant relativement ce système envers ses co-contratants, elle reconnut que le pavillon neutre couvre et protège les marchandises chargées sur le bâtiment, *navire libre, marchandises libres*, et notamment celui de 1677 avec la France.

Mais l'Angleterre se trouva de nouveau en guerre avec cette dernière puissance et eut pour alliée la Hollande, qui, à cette époque, était sous l'influence tyrannique de Guillaume III. — L'Angleterre signa avec la Hollande et notifia aux puissances neutres la fameuse convention du 22 août 1689. — Elle élevait la prétention d'interdire aux sujets des puissances neutres *tout commerce quelconque* avec la France et prononçait la confiscation *en masse* des navires des neutres et des marchandises soit neutres, soit ennemies. — Cette confiscation générale dispensait d'entrer dans aucun détail sur la question de la propriété des marchandises chargées à bord des navires neutres. Elle comprenait tous les cas et confisquait, toujours, navire et cargaisons (1).

Les neutres firent entendre de vives réclamations. — La Suède et le Danemark s'unirent, le 17 mars 1693, pour protéger leur indépendance et leur liberté attaquées et déclarèrent vouloir résister, par la force et à titre de représailles, contre les prétentions de l'Angleterre et de son alliée. Leur attitude énergique produisit le résultat désiré. L'Angleterre et la Hollande durent relâcher plusieurs des navires capturés et renoncer finalement à leurs exorbitantes prétentions.

1513. — Les conventions conclues pendant la durée du xviii^e siècle par la Grande-Bretagne stipulent, avec beaucoup de soin, la liberté de la navigation neutre. — L'Angleterre signe : mais dès que les hostilités commencent, en 1744 et en 1755, les Ordres du conseil privé, notifiés aux peuples neutres, prennent pour base la maxime : le pavillon neutre ne protège pas la propriété ennemie, et réitérent les prétentions odieuses, contenues dans la convention de 1689.

1514. — La Grande-Bretagne veut exercer les mêmes exactlons à l'égard des neutres, au commencement de la guerre de l'indépendance américaine. — Mais elle va rencontrer un obstacle inattendu et un

(1) Cette convention est rapportée par de Rayneval, *De la liberté des mers*, t. I, ch. V, § 1 ; par Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. II, tit. VII, p. 29 ; par Dumont, *Corps diplomatique*, t. VII, part. II, p. 238.

adversaire, dont l'antagonisme sans cesse grandissant, malgré quelques intermittences, lui causera, à la fin du XVIII^e siècle, les plus cruelles préoccupations et les plus noirs soucis.

Ce fut un rude échec pour la politique anglaise que l'attitude soudainement prise par la Russie, devenant la tête d'une ligue des neutres, au moment où le cabinet britannique se flattait d'avoir gagné à sa cause l'ambitieuse Catherine (1). — Dans le manifeste du 27 février 1780, l'impératrice Catherine II adopta un système de droit international, qui résout, dans le sens de la liberté maritime, les questions fondamentales sur lesquelles se concentrait alors tout l'effort des luttes diplomatiques.

Par les principes de droit maritime insérés dans sa déclaration, Catherine porta un coup terrible à la suprématie maritime de l'Angleterre. La *ligue des neutres*, conséquence de la déclaration impériale, vint apporter la consécration du consentement général.

1515. — La déclaration porte : 1^o que tous les vaisseaux neutres pourront circuler librement de port en port et sur les côtes des nations en guerre ; — 2^o que les marchandises appartenant aux sujets des puissances belligérantes seront libres dans des vaisseaux neutres, excepté les articles de contrebande (2). — La déclaration garde le silence sur le sort des marchandises neutres trouvées à bord de navires ennemis. « C'est que, par un long usage, on s'est accoutumé à considérer la confiscation de la marchandise neutre sur les navires ennemis comme une concession faite aux belligérants pour obtenir l'immunité des marchandises ennemies sur navire neutre » (3).

1516. — La déclaration du cabinet russe fut communiquée à tous les autres Etats maritimes pour solliciter leur adhésion.

Le cabinet britannique, dissimulant son profond ressentiment, évita de formuler aucun principe. Il s'en tint à de vagues protestations sur « l'habitude où il était d'appliquer aux neutres, avec lesquels ne le liait aucune stipulation particulière, les règles les plus claires du droit des gens, telles qu'elles étaient généralement reconnues ». —

(1) V. Bergbohm, *Die bewaffnete Neutralität*, 1884. — Boye, *De vaebuede Neutralitets Forbund*, 1912. — Waliszewski, *Le roman d'une impératrice*, liv. II, ch. III, pp. 378 et s. — Arthur Desjardins, *Comment la Russie prit sa place en Europe*, Revue des Deux-Mondes, 15 octobre 1893, pp. 788 et s. — Paul Fauchille, *Une entente franco-russe pour la liberté des mers*, Nouvelle Revue, 1^{er} janvier 1893 ; *La diplomatie française et la ligue des neutres de 1780*, pp. 243 à 356. — Prittwitz et Gaffron, *Die bewaffnete Neutralität*, 1907. — Brown Scott, *The armed Neutrality of 1780 and 1800*, 1918 (publication faite par « The Carnegie Endowment for International Peace » ; textes et bibliographie développée sur la question). — V. encore les autres publications Carnegie sur le même sujet : *Official documents bearing on the armed neutrality of 1780 and 1800*, 1917 et *Extracts from american and foreign works on international law concerning the armed neutrality of 1780 and 1800*, 1917.

(2) Les §§ 3 et 4 traitent de la contrebande de guerre et du blocus. Nous les retrouverons ci-après.

(3) Cauchy, *Le droit maritime international*, t. II, p. 262.

Le 25 avril 1780, la France adhéra dans la forme la plus explicite. Des adhésions successives furent données par les Etats-Unis, l'Autriche, l'Espagne, la Prusse, le Portugal, les Deux-Siciles, etc.

Des mesures défensives furent concertées entre la Russie, le Danemark et la Suède pour repousser toute attaque à l'aide d'une flotte combinée, d'où la dénomination de *Ligue de neutralité armée*. — La Baltique fut fermée à tous vaisseaux de guerre des puissances belligérantes (conventions des 9 et 21 juillet 1780) (1).

1517. — Le traité de Versailles (3 septembre 1783), qui mit fin à la guerre, et celui de 1786 renouvelèrent encore les stipulations si souvent et si inutilement faites sur l'immunité du pavillon neutre. — Les guerres de la Révolution française éclatèrent. La Grande-Bretagne, ne craignant plus la formation d'une neutralité armée, renouvela les attentats commis par elle contre le commerce des nations pacifiques.

Les Ordres du conseil britannique des 18 juin, 6 novembre 1793 et 8 janvier 1794 contiennent les instructions données aux commandants de la flotte militaire et aux corsaires. La propriété ennemie sur les bâtiments neutres est confisquée. Confiscation de tout navire ayant à bord des marchandises du crû des colonies françaises ou destinées pour ces colonies. — Marchandise ennemie, navire et surplus de la cargaison, tout est confisqué (2).

L'Angleterre avait alors pour alliée la Russie qui avait été l'inspiratrice de la coalition de 1780. — Le Danemark et la Suède luttèrent avec énergie contre les prétentions anglaises et s'unirent par le traité du 27 mars 1794. Leurs flottes combinées protégèrent le commerce des neutres dans la mer du Nord.

1518. — En 1800, le Danemark, la Russie et la Suède, fatigués des actes de tyrannie, de piraterie même, commis par la marine anglaise, résolurent de renouveler la coalition de neutralité armée (Gessner, *op. cit.*, p. 52). — L'Angleterre n'avait pas oublié que l'alliance des neutres, en 1780, l'avait obligée à respecter, en fait, les droits des neutres. Elle résolut de rompre la nouvelle coalition et, pour y parvenir, de frapper d'un coup terrible la nation qui s'était montrée la plus énergique protectrice des droits de la neutralité.

En pleine paix, une forte division anglaise passa le Sund et la flotte danoise fut détruite dans le port de Copenhague (2 avril 1801). — Le lendemain, l'empereur de Russie, Paul I^{er}, était assassiné. Son successeur se jetait dans les bras de l'Angleterre.

(1) Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, pp. 47 et s. — Comp. Paul Fauchille, *La diplomatie française et la ligue des neutres de 1780*, p. 425.

(2) La marche de la civilisation, les lois mêmes de la guerre étaient suspendues dès que la guerre était faite à la France. La mer fut livrée à tous les brigandages, et la déclaration de 1780 parut un moment n'avoir été faite que pour montrer avec éclat l'impuissance des hommes à maîtriser les abus de la force. Toutefois, ces abus mêmes justifiaient et ressuscitèrent plus tard l'œuvre de Catherine II. Arthur Desjardins, *op. cit.*, Revue des Deux-Mondes, 15 octobre 1893, p. 797.

Cette puissance ne laissa pas échapper une occasion aussi favorable. Le 11 juin, Alexandre I^{er} signait le traité, qui, déclarant la propriété ennemie confiscable à bord des navires neutres, venait détruire la politique suivie depuis un quart de siècle par la Russie. Le nouveau tsar fut spécialement chargé par le traité d'en imposer l'acceptation à ses anciens alliés, le Danemark (20 octobre 1801) et la Suède (13 mars 1802) (1).

1519. — La Russie ne tarda pas à s'apercevoir de l'énormité de sa faute. — Le bombardement de Copenhague, la prise de cette ville et de la nouvelle flotte danoise, triple fait accompli *en pleine paix* par les Anglais en 1807, dessillèrent les yeux d'Alexandre. — Le 26 octobre 1807, le tsar signifia à l'Angleterre que le traité de 1801 était rompu. La Grande-Bretagne, dans sa réponse, annonça qu'elle appliquerait désormais les principes de son droit maritime particulier, principes *qui ont de tout temps essentiellement contribué au maintien de la puissance maritime de l'Angleterre* (déclaration de Westminster, 18 décembre 1807).

1519¹. — A la veille de sa chute, en 1813, Napoléon I^{er} chercha à établir entre les principaux Etats du monde une entente pour la protection sur mer des droits des neutres. Son projet proclamait l'immunité de la propriété ennemie sous pavillon neutre, mais ne prévoyait pas l'immunité de la propriété neutre sous pavillon ennemi. La résistance de l'Angleterre ne permit pas à ce projet de venir à exécution (2).

1520. — Si l'on cherche la cause de cette contradiction constante entre la conduite réelle de l'Angleterre et les engagements qu'elle souscrit dans presque tous les traités par elle conclus, cette cause réside dans la *jalousie mercantile*. — La source principale de la prospérité et de la force de l'Angleterre est le commerce maritime. Pour développer le principe de sa grandeur, tous les moyens, même injustes, lui paraissent bons. Le seul mobile de l'Angleterre est son intérêt matériel, brutal. — Ses prétentions grandissent avec sa puissance. Quand elle se croit assez forte pour n'avoir plus à réfréner, à contenir son audace, elle proclame que la base des principes de son droit maritime, c'est le souci de sa grandeur maritime. L'extension de son commerce nécessite des mesures iniques contre les peuples neutres (3). — « Sa Majesté se trouve forcée de prendre de *nouvelles mesures* pour établir et maintenir *ses justes droits et pour conserver cette puissance maritime* que, par les faveurs spéciales de la Providence, elle tient de la valeur de son peuple, et dont l'existence n'est pas moins essentielle au *bonheur du genre humain* (1) qu'elle ne l'est à la *sûreté*

(1) V. Brown Scott, *The Armed Neutrality of 1780 and 1800*, 1918, et les ouvrages cités ci-dessus n° 1514, note.

(2) V. Paul Fauchille, *Un projet de Napoléon I^{er} pour l'établissement d'un code maritime du droit des neutres*; R. D. I. P.; t. IX, pp. 41 et s.

(3) Hautefeuille, *Des droits et devoirs des nations neutres*, t. II, p. 344.

et à la prospérité des Etats de Sa Majesté » (Ordre en conseil du 14 novembre 1807).

1521. — QUATRIÈME SYSTÈME. — *Navire libre, marchandises libres.* — *Navire ennemi, marchandises neutres libres.* — Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, sauf la contrebande de guerre. — La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi.

Ce système a sa première origine dans l'article 9 du traité conclu, en 1604, entre Henri IV et le sultan Achmet. — Il est reproduit dans le traité passé par le même sultan Achmet avec la Hollande, en 1612. — On le retrouve dans le traité du 10 mai 1655, conclu entre la France et les Villes Hanséatiques. — Mais c'est tout, si nous ne nous trompons. — A la veille de la guerre de Crimée, la France déclara, le 19 mars 1854, qu'elle ne comptait pas revendiquer le droit de confisquer la propriété des neutres, autre que la contrebande de guerre, trouvée à bord des bâtiments ennemis. L'Angleterre dut se résigner à imiter son allié.

Ce quatrième système est consacré par la déclaration de droit maritime rédigée par les plénipotentiaires de sept puissances, assemblés en congrès à Paris, le 16 avril 1856, déclaration à laquelle adhèrent ensuite un grand nombre d'Etats :

1521¹. — On le voit, le sort de la propriété, ennemie ou neutre, transportée sur navire, neutre ou ennemi, a été ainsi l'objet de règles très différentes au cours des siècles. Pour les bien fixer dans l'esprit, on peut en somme les ramener à quatre idées assez simples correspondant, d'une manière générale, aux quatre périodes que la question a parcourues :

1^o Dans une première période, qui va du XIII^e au XV^e siècle, *pour connaître le sort de la marchandise transportée sur navire, il faut considérer la nationalité de la marchandise* : la marchandise neutre est libre même sur navire ennemi ; la marchandise ennemie est saisissable même sur navire neutre.

2^o Dans une deuxième période, qui comprend le XV^e et le XVI^e siècles, *pour que la marchandise soit confiscable, il suffit qu'il y ait quelque chose d'ennemi, soit la marchandise, soit le navire* : ainsi, la marchandise neutre est de bonne prise sur navire ennemi : la marchandise ennemie est saisissable sur navire neutre.

3^o Dans une troisième période, qui va du XVII^e à la première moitié du XIX^e siècle, *pour connaître le sort de la marchandise transportée sur navire, on doit considérer la nationalité du navire* : la marchandise, même ennemie, est libre si elle est sur navire neutre ; la marchandise, quoique neutre, est confiscable si elle est sur navire ennemi.

4^o Dans une quatrième période, période de liberté, qui a son point de départ dans la déclaration de Paris du 16 avril 1856, *pour que la marchandise soit libre, il suffit qu'il y ait quelque chose de neutre, soit la marchandise, soit le navire, c'est-à-dire que la marchandise soit neutre*

ou que, si elle est ennemie, elle se trouve à bord d'un navire neutre : ainsi, la marchandise neutre est libre sur navire ennemi ; la marchandise ennemie est libre sur navire neutre.

SECTION II. — Opinions des publicistes

1522. — Quel avait été, en ce qui concerne la liberté de commerce des neutres, l'état de la doctrine antérieurement à la déclaration de Paris du 16 avril 1856 ? — Plusieurs publicistes ont contribué par leurs écrits à éclairer l'opinion, sinon du monde, celle du moins des diplomates et des hommes d'Etat, et à préparer ainsi le résultat obtenu. — Ne donnons ici que de brèves indications, sans discuter ni les thèses, ni les arguments (1).

1523. — A. — Les publicistes, qui ont soutenu que la propriété ennemie est confiscable à bord des navires neutres, sont très nombreux, mais presque tous repoussent l'extension de la capture et nient la légitimité de la confiscation du navire neutre et du surplus de la cargaison.

Albericus Gentilis adopte entièrement le système du Consulat de la mer. — Hennecius (*De navibus ob vecturam, etc.*, cap. II, § 9), Cocceius (*De jure belli in amicos*, § 6), ne développent pas complètement leur système, mais repoussent la confiscation du surplus de la cargaison et celle du navire.

Le premier livre des *Quæstiones juris publici* de Bynkershoek est consacré à l'examen des questions du droit maritime pendant la guerre. Cette œuvre est une des plus remarquables parmi celles du XVIII^e siècle. Bynkershoek adopte les règles posées dans le Consulat et repousse, après avoir examiné la question avec soin, la confiscation du navire et de la partie du chargement qui n'est pas ennemie (lib. I, cap. XIV).

Grotius pensait que le navire neutre peut être confisqué, si son propriétaire a connu le caractère hostile de la marchandise chargée (*De jure belli, etc.*, lib. III, cap. IV, § 6). — Loccenius adoptait la même doctrine. — Vattel, très bref, adopte le système du Consulat (liv. III, ch. VII, §§ 112 et 116).

Azuni (1799) et Lampredi (1802), au contraire, discutent la question avec toute l'ampleur désirable et font valoir tous les arguments favorables à leur thèse. Ils repoussent implicitement, mais sûrement, la confiscation du navire et du surplus de la cargaison.

Le gouvernement anglais crut devoir publier un mémoire justificatif de sa conduite pendant la guerre de Sept ans et chargea Jenkinson

(1) V. Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, chap. III, pp. 258 et s. — Cet auteur donne une excellente analyse des opinions des principaux publicistes et les discute succinctement.

(devenu depuis lord Liverpool) de ce travail, qui fut publié en 1757. Ce discours apologétique est remarquable ; mais quelle détestable cause ! L'œuvre de Jenkinson est rapportée presque en entier par de Rayneval, qui en a donné la réfutation dans son traité de la *Liberté des mers* (1811) (1).

Presque tous les auteurs anglais ont revendiqué pour le belligérant le droit de capturer la propriété ennemie sur les navires neutres. Ainsi pensent Reddie (1845), Manning (1839), etc. (2).

L'américain Wheaton est un partisan déclaré de la politique anglaise dans son *Histoire des progrès du droit des gens* (1853).

Deux auteurs ont soutenu la légitimité de la confiscation des bâtiments neutres, saisis transportant des marchandises ennemies : ce sont le Français Valin (1758-1763) et l'Espagnol d'Abreu (1746).

1524. — B. — L'insaisissabilité de la marchandise ennemie naviguant sous pavillon neutre a eu, elle aussi, de vigoureux défenseurs. — En tête se place Hubner, envoyé extraordinaire du Danemark en France. Il publia, à la Haye, en 1759, un traité intitulé *De la saisie des bâtiments neutres*, dans lequel il adopta la maxime *navire libre, marchandises libres*. — Cet ouvrage est excellent et a influencé les créateurs de la neutralité armée de 1780.

L'ouvrage de G.-F. de Martens, publié en 1795 sous le titre d'*Essai concernant les armateurs, les prises et les reprises*, est très remarquable. Il est difficile de déployer plus de science et plus de connaissance du droit international.

Sont partisans de l'inviolabilité du pavillon neutre : Busch (1786), Klüber (1831), Heffter (1844), etc. ; parmi les Français, Hautefeuille (1848), Rayneval (1803) (3).

1525. — C. — Presque tous les publicistes ont adopté et défendu le principe du Consulat : la marchandise neutre est libre à bord des navires ennemis. Cette quasi-unanimité (*contra* : Valin, Klüber) (4) s'explique facilement. — Les nombreux auteurs, qui ont soutenu que le pavillon neutre ne couvre pas, ne protège pas la marchandise ennemie, sont partits d'un prétendu principe, à savoir que la nationalité du navire ne peut avoir aucune influence sur le sort de la cargaison, et que le caractère propre aux seules marchandises suffit pour en

(1) Hautefeuille (1848) a condensé les opinions et les arguments d'Azuni, Lampredi et Jenkinson, les a combattus avec une énergique vigueur dans son ouvrage sur les *Droits et devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime* (t. II, tit. X, ch. I, section IV, pp. 347 à 387, 3^e édition).

(2) Manning, *op. cit.*, p. 203. — V. aussi postérieurement à la déclaration de Paris, Phillimore, *Com.*, t. III, §§ 163 et s.

(3) V. aussi dans le même sens, postérieurement à la déclaration de Paris, Bluntschli, de Boeck, Cauchy, Arthur Desjardins, Fiore, Gelfcken, Gessner, Massé, Ortolan. — V. les 2^e et 3^e éditions de l'ouvrage d'Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres* (1858 et 1868), postérieures à la déclaration de Paris.

(4) V. aussi en ce sens Ortolan, depuis la déclaration de 1856.

entraîner la confiscation. Pour se montrer logiques et d'accord avec leur point de départ, ils ont dû déclarer libres les cargaisons neutres trouvées sur des navires ennemis.

1526. — D. — Parmi les marchandises chargées à bord du navire ennemi, celles qui appartiennent aux sujets du belligérant capteur doivent être confisquées, mais non celles qui sont la propriété de neutres. Cette distinction, que des lois antérieures avaient omis de faire, est reproduite par Bynkershoek, Cocceius, Hennecius, Vattel, Azuni, Lampredi, comme par Hubner, Rayneval, Hautefeuille, etc. (1).

SECTION III. — Déclaration de Paris du 16 avril 1856 (2)

1527. — La déclaration de Paris du 16 avril 1856 est ainsi conçue dans ses articles 2 et 3 : « Art. 2 : Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre. — Art. 3 : La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi » (3).

1527¹. — Cette déclaration a été signée par les sept puissances parties au traité de paix de Paris du 30 mars 1856 : l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Turquie. — De nombreux Etats y donnèrent leur adhésion dans l'année même où elle fut adoptée : Anhalt (17 juin 1856), Bade (30 juillet 1856), Bavière (4 juillet 1856), Belgique (6 juin 1856), Brême (11 juin 1856), Chili (13 août 1856), Confédération Argentine (1^{er} octobre 1856), Confédération Germanique (10 juillet 1856), Confédération Suisse (28 juillet 1856), Danemark (25 juin 1856), Deux-Siciles (31 mai 1856), Equateur (6 décembre 1856), Etats Romains (2 juin 1856), Francfort (17 juin 1856), Grèce (20 juin 1856), Guatemala (30 août 1856), Hambourg (27 juin 1856), Hanovre (31 mai 1856), Haïti (17 septembre 1856), Hesse-Cassel (4 juin 1856), Hesse-Darmstadt (15 juin 1856), Lubeck (20 juin 1856), Mecklembourg-Schwerin (22 juillet 1856), Mecklembourg-Strelitz (25 août 1856), Modène (29 juillet 1856), Nassau (18 juin 1856), Nouvelle-Grenade (31 juillet 1856), Oldenbourg (9 juin 1856), Parme (20 août

(1) V. aussi après 1856 Massé et Hautefeuille. — V. les passages extraits de divers auteurs dans Hautefeuille, *Des droits et devoirs des nations neutres, etc.*, t. II, tit. X, chap. III, pp. 416 à 420.

(2) Sur la déclaration de Paris, V. spécialement Gibson Bowles, *The declaration of Paris of 1856*, 1900. — Munro-Butler-Johnstone, *Handbook of maritime rights and the declaration of Paris considered*, 1876. — Piggott, *The declaration of Paris 1856*, 1919. — Stockton, *The declaration of Paris*, A. J., 1920, p. 356.

(3) Les articles 1 et 4 de la déclaration portaient ce qui suit : « Art. 1 : La course est et demeure abolie. — Art. 4 : Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi ».

1856), Pays-Bas (7 juin 1856), Portugal (23 juillet 1856), Principautés Danubiennes (3 juin 1856), Saxe-Altenbourg (9 juin 1856), Saxe-Cobourg-Gotha (22 juin 1856), Saxe royale (16 juin 1856), Saxe-Weimar (22 juin 1856), Suède et Norvège (13 juin 1856), Toscane (5 juin 1856), Uruguay (2 septembre 1856, sous réserve de la ratification du pouvoir législatif), Wurtemberg (25 juin 1856). — D'autres n'accédèrent que les années suivantes : Brésil (18 mars 1858), Brunswick (7 décembre 1857), Pérou (23 novembre 1857), Salvador (2 janvier 1858). — Le Japon donna le 19 mars 1887 son assentiment aux principes de la déclaration. — Quelques pays n'ont fait aucune réponse à la notification qui leur avait été adressée : l'Abyssinie, la Bolivie, la Chine, la Colombie, le Costa-Rica, l'Etat du Congo, le Libéria, Saint-Marin, le Maroc, le Monténégro, le Nicaragua, la Roumanie, les Sandwich et le Vénézuéla. — Trois Etats seulement ont déclaré ne pas vouloir adhérer à l'acte du 16 avril 1856 : l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique. C'est uniquement à cause de l'article 1^{er} de la déclaration qui abolissait la course, que l'Espagne et le Mexique ne donnèrent pas leur adhésion ; ils en approuvaient entièrement les articles 2 et 3. Les Etats-Unis dirent ne refuser d'accéder à l'acte de 1856 que parce qu'il n'était pas ajouté à l'énoncé de l'abolition de la course que la propriété privée des sujets ou citoyens des nations belligérantes serait exempte de saisie sur mer de la part des marines militaires respectives. Mais de ces trois puissances deux sont ensuite revenues sur leur refus : l'Espagne le 20 janvier 1908 et le Mexique le 13 février 1909. Quant aux Etats-Unis, ils n'ont pas, comme l'Espagne et le Mexique, finalement adhéré à la déclaration de Paris, mais ils en ont en fait appliqué les principes : c'est ainsi que pendant la guerre de 1898 contre l'Espagne ils ont annoncé l'intention de se conformer aux principes de cette déclaration concernant la liberté commerciale des neutres ; dans leur code naval de 1900, abrogé en 1904, ils ont expressément déclaré (art. 19) que la marchandise ennemie, en dehors de la contrebande de guerre, est libre sous pavillon neutre ; dans l'Introduction qui précède les Instructions à leur marine délivrées en juin 1917 après leur entrée dans la guerre mondiale, ils ont déclaré ce qui suit : « Les Etats-Unis n'ont pas formellement adhéré à la déclaration de Paris de 1856, mais ils ont en pratique suivi ses prescriptions ».

1527². — Vu le grand nombre d'Etats qui ont adhéré à la déclaration de Paris du 16 avril 1856, les principes formulés dans celle-ci doivent être considérés comme des règles certaines du droit international positif (n° 865). — A l'égard du commerce des neutres en temps de guerre maritime, cette déclaration consacre, d'ailleurs, la doctrine la plus libérale, la plus respectueuse des légitimes intérêts des neutres, sans nuire, ni porter atteinte aux droits des belligérants. La liberté du neutre est sauvegardée, dès qu'il ne s'immisce pas dans la lutte, par voie directe en combattant, ou par voie indirecte en transportant

de la contrebande de guerre ou en violant un blocus *déclaré et établi*.

1528. — A. — Simple transporteur de la marchandise d'autrui, son industrie ne se verra entravée, ni par la capture de la cargaison, ni par celle de son navire. Le belligérant a renoncé au pouvoir que lui accordait *lo Consolat del Mar* de confisquer la marchandise de son ennemi trouvée à bord d'un navire neutre, d'arrêter ce navire, de le détourner de sa destination, de rompre le voyage et par conséquent de porter le trouble dans les combinaisons commerciales du neutre. — Suppression de bien des difficultés. Plus de question de fret à payer, d'indemnité pour retard à solder. — Le belligérant a renoncé au pouvoir, que lui donnait le système des ordonnances françaises de 1543, 1584 et 1681, de considérer le navire comme *imprégné, infesté* du caractère *hostile* que présenterait le chargement.

1529. — B. — Le neutre trafique-t-il pour son propre compte, la liberté de son commerce est respectée, bien qu'il ait confié le transport de sa marchandise au sujet d'un belligérant, qu'il ait chargé cette marchandise sur un navire ennemi. Elle ne sera pas confisquée avec le navire. — C'est la consécration de la seconde règle *del Consolat del Mar*. — C'est la répudiation du second et du troisième systèmes. — *Marchandise amie reste libre sur navire ennemi.* — *La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi*, dit l'article 3. — C'est un très grand progrès (1).

1530. — Dans les deux règles qu'elle pose, la déclaration de 1856 se conforme au droit rationnel, aux principes protecteurs de l'indépendance et de la liberté respective des nations, indépendance et liberté que les belligérants avaient plus ou moins outrageusement violées jusqu'à cette déclaration.

1531. — Les principes posés dans la déclaration de Paris seront-ils maintenus dans l'avenir ? — La déclaration de 1856, et surtout son article 2, furent l'objet de vives attaques au sein du parlement anglais, dans les séances des 14 juillet 1857, 17 mars 1862, 2 mars 1866, 3 mars 1877 (2). Et plus tard, on le verra (nos 1531¹ et s.), pendant la grande guerre de 1914-1919, elle a reçu de graves atteintes.

1531¹. — La déclaration de Paris de 1856, si elle a obtenu l'adhésion de la plupart des Etats, n'a pas, on le sait (n° 1527¹), été acceptée par tous les Etats. Ce fait amène des difficultés. — On peut se demander quelle est la situation d'un belligérant à l'égard d'un adversaire non adhérent ou de neutres non adhérents. *Ex.* : en 1860, guerre entre la France et la Chine, la Chine n'avait pas adhéré ; en 1870, guerre entre la France et la Prusse, et, en 1877, guerre entre la Russie et la Turquie, les belligérants avaient adhéré mais il y avait des neutres non adhérents ; en 1894, guerre entre la Chine et le Japon, la Chine

(1) V. Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, pp. 275 et s.

(2) Hautefeuille, *Questions de droit maritime*, pp. 170-203. — Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, pp. 62 et s.

n'avait pas adhéré. — Dans cette situation, que devient la 2^e règle de la déclaration : *le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie* ? — 1^{er} cas : *Un belligérant signataire de la déclaration est en rapport avec un neutre qui a signé également cette déclaration, mais à bord du navire du neutre sont des marchandises appartenant à un belligérant non adhérent.* En ce cas, on admet que la propriété de l'ennemi même non signataire doit être respectée sur le navire neutre : en effet, la règle a été établie moins dans l'intérêt de l'ennemi propriétaire des marchandises que dans celui du neutre ; on a voulu sauvegarder le commerce des neutres ; le droit du neutre doit donc prévaloir. L'article 22, alinéa 3, du traité d'amitié et de commerce du 24 mars 1908 entre le Honduras et le Mexique déclare toutefois que « les deux parties contractantes s'obligent respectivement à observer les règles 2, 3 et 4 de la déclaration de Paris de 1856, sous la seule réserve que lorsque l'une d'elles sera en guerre avec une tierce puissance, elle respectera la marchandise de l'ennemi sous pavillon neutre, uniquement dans le cas où cette puissance aurait adopté le même principe du droit international public en ce qui concerne celle-ci » (1). — 2^e cas : *Un belligérant signataire de la déclaration est en rapport avec un neutre qui n'a pas signé cette déclaration, mais à bord du navire du neutre sont des marchandises appartenant à un belligérant adhérent.* D'après la rigueur des principes, si l'on part de l'idée que la règle de la déclaration de Paris a été édictée dans l'intérêt des neutres, il faudrait dire que, dans le cas que nous supposons, le neutre n'étant pas signataire, les marchandises peuvent être confisquées. Cependant, en fait, telle n'est pas la solution qui a été admise : en 1860, en 1870, en 1877, les belligérants ont prescrit à leur marine de pratiquer la règle : le pavillon couvre la marchandise, même au profit d'Etats n'ayant pas accédé à la déclaration de Paris. — Que décider, pour la 3^e règle de la déclaration : *la marchandise neutre est libre sous pavillon ennemi* ? — Les signataires de la déclaration doivent reconnaître la liberté des marchandises appartenant à des neutres même dissidents. Cette 3^e règle est, en effet, sans discussion possible, conforme aux principes de la raison : le neutre ne commet pas un acte hostile en chargeant sa propriété sur un navire ennemi, il a dès lors droit à ce que cette propriété soit respectée.

1531². — La disposition de la déclaration de Paris exemptant de capture la marchandise neutre « sous pavillon ennemi » vise-t-elle la situation de cette marchandise sur les navires *publics*, c'est-à-dire sur les navires de l'Etat ennemi, aussi bien que sur les navires *privés*, appartenant à des particuliers ennemis ? On pourrait répondre affirmativement en invoquant la généralité du texte.

Une question analogue se pose au sujet de l'autre règle de la déclara-

(1) G.-F. de Martens, *Nouveau recueil général de traités*, 3^e série, t. VIII, p. 408. — Descamps et Renault, *Recueil des traités du XX^e siècle*, 1908.

ration du 16 avril 1856 relative à l'inviolabilité de la « marchandise ennemie » à bord des navires neutres : s'agit-il seulement de la marchandise *privée* ennemie ; l'inviolabilité ne s'applique-t-elle pas aussi à la marchandise *publique*, appartenant à l'Etat ennemi ? (1) Plusieurs systèmes peuvent être soutenus. — On peut d'abord prétendre que la propriété publique n'est pas, comme la propriété privée, couverte par la déclaration de Paris, qu'elle est sujette à capture à bord d'un navire neutre. Trois arguments en ce sens : 1° la guerre est une relation d'Etat à Etat qui doit atteindre tout ce qui appartient à l'Etat ; 2° le droit commun de la guerre maritime autorise la confiscation de la propriété ennemie : à défaut d'une exception expressément indiquée, la propriété de l'Etat ennemi sous pavillon neutre doit donc être confisquée tout comme la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi ; 3° la règle d'humanité qui a fait imposer le respect de la propriété privée ennemie sur navire neutre n'a nullement sa raison d'être en ce qui concerne la propriété de l'Etat ennemi, collectivité sociale. (2) — Il est possible de soutenir, dans une autre opinion (3), que la propriété publique doit être déclarée inviolable comme la propriété privée, en argumentant de la lettre de la déclaration de 1856, qui ne fait aucune distinction entre les marchandises publiques et privées, et de son esprit, qui a été de sauvegarder l'intérêt des neutres, en empêchant le plus possible tout trouble à leur commerce (4). — Des auteurs se sont prononcés en faveur de l'un ou de l'autre système. — Entre ces deux théories, le choix ne laisse pas d'être délicat. La première est peut-être préférable.

(1) La difficulté s'est présentée pendant la guerre italo-turque de 1911-1912. Le 20 mai 1912, la commission des prises italienne, dans l'affaire du navire anglais *Sheffield* a décidé que la propriété publique est, comme les marchandises de contrebande, sujette à capture à bord d'un navire neutre. — V. le texte de cette décision : *Atti della reglia commissione delle prede*, t. I, p. 239. — V. dans le même sens une autre décision du 20 mai 1912 dans l'affaire *Newa* (*Atti*, t. I, p. 126).

(2) V. R. I., 1912, p. 295 ; F. de Martens, *Traité de droit international*, édit. Léo, t. III, p. 355 ; Rivier, *Principes du droit des gens*, t. II, p. 429. — Comp. encore Anzilotti (R. I., 1912, p. 299), qui, tout en déclarant l'article 2 de la déclaration de Paris inapplicable à la propriété de l'Etat ennemi, admet, par analogie avec les règles générales du droit de la guerre en vigueur sur terre, la confiscation de la seule propriété mobilière de l'Etat ennemi de nature à servir aux opérations de la guerre. — Comp. Paul Fauchille, Rapport à l'Institut de droit international, Annuaire de l'Institut, t. XXVI, p. 66, note 1.

(3) V. Diena, *I tribunali delle prede belliche e il loro avvenire*, p. 112 ; Oppenheim, *International law*, 2^e édit., t. II, p. 220, note 2 et p. 385, note 3. — Comp. Coquet, R. D. I. P., t. XXI, p. 285.

(4) Sur le régime de la propriété *publique*, navires et chargements, en temps de guerre maritime, dans les rapports des belligérants et dans ceux des belligérants et des neutres, V., outre ce qui a été dit *supra*, et n° 1395¹⁶, les rapports et projets de règlement de M. Paul Fauchille pour l'élaboration d'un Manuel des lois de la guerre maritime, Annuaire de l'Institut de droit international, t. XXV, XXVI, XXVII. V. aussi Coquet, R. D. I. P., t. XXI, p. 276.

1531³. — L'immunité de la propriété neutre à bord d'un navire ennemi disparaît-elle lorsque la marchandise neutre se trouve sur un navire armé de l'ennemi ? Partant de l'idée que l'armement d'un navire de commerce indique chez ce navire une intention hostile, la détermination de résister à la visite, les cours de prises britanniques ont décidé, antérieurement à la déclaration de Paris, que, dans ce cas, la propriété neutre pouvait être confisquée (affaire *Fanny*, 1814) ; les cours des Etats-Unis ont, à la même époque, soutenu l'opinion contraire, estimant qu'un propriétaire neutre peut légitimement charger ses marchandises sur un navire belligérant armé et que les marchandises ne perdent pas leur caractère neutre par suite de l'armement ou de la résistance du navire tant que le neutre n'a pas lui-même pris une part directe à un acte hostile (affaires *Néréide*, 1815, et *Atalanta*, 1808) (1). Cette dernière solution doit être préférée, dès lors qu'on admet — et telle fut en 1914 l'opinion de l'Angleterre elle-même — que le bâtiment de commerce armé ne devient pas un navire de guerre ou un navire assimilé à un navire de guerre, mais reste un navire de commerce (n° 1313³).

1531⁴. — Les navires de commerce susceptibles d'être transformés en bâtiments de guerre demeurant des bâtiments de commerce tant que leur transformation n'a pas été opérée, il faut dire que les marchandises neutres se trouvant à leur bord jouissent de l'immunité édictée par la déclaration de Paris aussi longtemps que les bâtiments ne sont pas devenus des navires de guerre.

1531⁵. — Ce qui, aux termes de l'article 2 de la déclaration, est soustrait à capture sous pavillon ennemi, c'est la « marchandise » neutre. Ce terme ne peut évidemment s'entendre que des choses qui constituent la cargaison du navire. La déclaration de Paris, en tant qu'elle couvre la marchandise neutre, ne saurait donc s'appliquer à un objet, tel qu'un appareil de signalisation, qui appartient à un neutre mais qui a été placé à bord du navire ennemi à titre de location : cet objet, fixé au navire, en fait en réalité partie (2).

SECTION IV. — Restrictions apportées à la liberté commerciale des neutres

1532. — Même sous l'empire de la déclaration de Paris du 16 avril 1856, la liberté du commerce des neutres avec les belligérants, soit

(1) V. Cobbett, *op. cit.*, t. II, p. 389. — Pearce Higgins, *War and the private citizen*, pp. 150, 151.

(2) C'est notamment ce qui fut jugé, pendant la guerre de 1914-1919, par la Haute-Cour de justice britannique dans l'affaire du navire allemand *Schlesien* (Paul Fauchille et Jules Basdevant, *Jurisprudence britannique en matière de prises maritimes*, t. I, p. 68).

trafic direct, soit industrie de transport, est-elle une liberté absolue ? N'est-elle pas soumise à certaines restrictions ?

Dans le droit international, deux restrictions sont admises, qui résultent d'ailleurs de la déclaration de Paris elle-même (règles 2, 3 et 4) : elles sont relatives au transport de la contrebande de guerre et au cas de blocus des ports d'un belligérant par les escadres de son adversaire. — Ces deux restrictions fort importantes, sources de graves difficultés, exigent une étude spéciale, suffisamment étendue. Elles font l'objet de chapitres séparés (V. *infra*, n^{os} 1535 et s., 1539 et s.).

1533. — La pratique internationale a connu antérieurement d'autres restrictions encore, violemment imposées aux neutres par les belligérants, restrictions qu'il faut indiquer au moins succinctement.

1^o En temps de paix, la plupart des Etats n'admettent pas que le *cabotage* puisse être pratiqué, sur leurs côtes, entre leurs divers ports de commerce par des navires étrangers (n^o 518). — Les neutres peuvent-ils se livrer à ce genre de trafic en temps de guerre, faire le cabotage entre les ports d'un Etat belligérant ? Son exercice n'est-il qu'une nouvelle forme de leur liberté de faire le commerce, ou constitue-t-il une violation des devoirs de neutralité ? — Le sens commun répond, avec Hautefeuille, que si un Etat a le droit de prohiber un trafic quelconque dans les limites de sa juridiction, il a également le droit corrélatif d'autoriser tout trafic qu'il juge convenable. En pratiquant le cabotage, sans autorisation, le neutre violerait une loi particulière, mais non une loi internationale. — L'autre belligérant ne peut lui interdire un commerce, qu'il ne saurait légalement autoriser. Si donc l'un des belligérants donne aux neutres, pour la durée d'une guerre, l'autorisation de faire le cabotage entre ses différents ports, les navires neutres, qui profitent de cette autorisation, ne violent pas la neutralité et ne peuvent être capturés, sous le prétexte qu'ils se livrent à un commerce interdit.

Jadis, les Etats, désireux de ruiner la marine des neutres, ont tour à tour soulevé la prétention de leur interdire le cabotage entre les ports de l'adversaire. — Au xviii^e siècle, plusieurs traités ont reconnu aux neutres le droit de faire le cabotage entre les ports d'un belligérant ; d'autres traités le leur ont refusé. — La déclaration de neutralité de 1780 le leur reconnaît formellement.

La jurisprudence anglaise dénie aux neutres cette faculté, par le motif que le cabotage peut facilement servir de couverture à un commerce de contrebande (1). — A l'égard des marchandises qui sont chargées dans un port ennemi pour être transportées dans un autre port ennemi, elle admet une présomption *de juris et de jure* qu'elles doivent être considérées comme ennemies. — Les cours anglaises

(1) V. jugements de prises de sir William Scott, Robinson, t. I, p. 297 ; t. II, pp. 198, 200, 293.

prononcent la confiscation de la cargaison, non celle du navire qui perd le fret acquis. — Elles n'admettent le cabotage le long des côtes de l'ennemi que si les marchandises qui font l'objet de ce trafic sont la propriété des neutres. — Phillimore partage cette opinion.

Mais cette jurisprudence, déjà rationnellement inacceptable avant 1856, pourrait-elle être maintenue de nos jours, en présence de la déclaration du 16 avril 1856 (1) ?

1534. — 2° Dans les siècles antérieurs au XIX^e, le commerce avec les colonies d'outre-mer était exclusivement réservé à la métropole et aux navires nationaux. Système célèbre dans l'histoire. — Une guerre survenant, les belligérants, mis dans l'impossibilité de continuer, sauf risque de confiscation ou de destruction, leur trafic colonial, pouvaient-ils autoriser tous ou quelques-uns des peuples neutres à faire un commerce et une navigation jusque-là réservés à leurs propres sujets ? Les autres belligérants pouvaient-ils interdire aux neutres de se livrer à semblable commerce ?

Le gouvernement anglais l'a essayé à plusieurs reprises. — La première, l'Angleterre voulut défendre à des neutres le commerce avec les colonies françaises, que la France leur avait ouvert dans la guerre de 1755. — Les vaisseaux de guerre et les corsaires anglais rendaient impossible toute relation de la France avec ses colonies. — La France permit aux Pays-Bas, à l'exclusion de toute autre nation neutre, de se charger des transports, que ses propres navires ne pouvaient plus opérer. Pour user de ce privilège, les vaisseaux hollandais devaient être munis de lettres spéciales d'autorisation. — Les Anglais capturèrent, tant qu'ils le purent, les vaisseaux munis de ces autorisations, et les tribunaux de prises les condamnèrent ainsi que leurs cargaisons.

A l'appui de cette pratique, la Grande-Bretagne inventa la règle célèbre, connue sous la dénomination de *Règle des commerces nouveaux* ou *Règle de 1756*, *Rule of the War of 1756*. La Grande-Bretagne prétendait que la guerre ne saurait rendre possible pour les neutres un commerce qui leur était interdit en temps de paix. Elle soutenait que les neutres, en acceptant de l'ennemi des licences pour trafiquer avec les colonies de ce belligérant, devenaient eux-mêmes des ennemis par *adoption*. — Cette règle de 1756 ne fut pas appliquée par l'Angleterre pendant la guerre de l'indépendance d'Amérique. Mais elle en fit un des piliers de son droit maritime, pendant les guerres de la Révolution française et de l'Empire : en 1793, elle voulut même lui donner une extension plus grande, cherchant à comprendre dans la prohibition du commerce entre la métropole et ses colonies, non seulement les articles ennemis, mais aussi les marchandises neutres, et attaquant non seulement le commerce colonial chez un ennemi

(1) Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2699. — Phillimore, *op. cit.*, t. III, p. 309. — Gessner, *Le droit des neutres*, pp. 283 et s. — Perels, *Manuel*, § 43.

qui avait été ouvert pour la seule durée de la guerre aux navigateurs d'un Etat neutre au moyen de licences, mais encore celui ouvert à tous les Etats neutres par un simple décret.

Cette prétention est purement arbitraire : se livrer à un commerce inoffensif qu'un des belligérants permet n'est pas un manque d'impartialité et c'est tout aussi peu une immixtion dans les hostilités (1). C'est ce commerce des colonies qui a donné naissance à la théorie du *voyage continu* ou de la *continuité du voyage* (nos 1566 et s. et 1649 et s.). Pour se soustraire à la règle de 1756, les neutres s'avisèrent en effet d'un détour. Comme le commerce des neutres avec l'Etat belligérant ou avec ses colonies restait toujours permis, ils imaginèrent de couper en deux le voyage entre la métropole et ses possessions : au lieu de transporter directement les marchandises aux colonies ou à l'Etat dont celles-ci dépendaient, ils les expédiaient d'abord dans un port neutre où ils payaient les droits, et ils se rendaient ensuite avec elles du pays neutre aux colonies, ou *vice versa*. Afin de déjouer cette combinaison, sir William Scott (lord Stovell) déclara qu'on ne devait tenir aucun compte de la division du voyage en deux parties, que le second voyage était en réalité la continuation du premier et que, l'opération étant ainsi considérée comme unique, les navires neutres avaient un caractère hostile et pouvaient être saisis, au moins pendant la durée du second voyage : estimant que les articles doivent être pris en flagrant délit, *in delicto*, il tint toujours l'aventure pour inoffensive pendant le voyage vers le port neutre et ne la condamna jamais que dans le trajet vers le port ennemi (V. affaires *Immanuel*, 1799 ; *William*, 1806 ; *Maria* ; *Thomyris* ; etc.) (2).

Aujourd'hui la question des commerces nouveaux rentre dans le domaine de l'histoire, car aucun Etat n'interdit plus le commerce des sujets étrangers avec ses colonies.

La règle de 1756 a été déclarée contraire aux principes internationaux par tous les publicistes modernes de quelque autorité en Allemagne et en France, par Bluntschli, Gessner, Geffcken, Kaltenborn, Perels, de Boeck, Hautefeuille, Ortolan, par Calvo, par Wheaton, etc.

L'adhésion de l'Angleterre à la déclaration du 16 avril 1856, faisant libre la marchandise ennemie sous le pavillon neutre, rendra bien difficile, sinon impossible, à la Grande-Bretagne le retour à la règle de 1756.

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 166, note 3.

(2) V. Cobbett, *op. cit.*, t. II, pp. 460-469. — Gessner, *op. cit.*, pp. 283 et s. — Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. II, pp. 121 et s. — Oppenheim, *op. cit.*, 2^e édit., t. II, pp. 353, note et 499, note. — Rémy, *Théorie de la continuité du voyage*, pp. 27 et s.

SECTION V. — Conventions de la Haye du 18 octobre 1907 et déclaration de Londres du 26 février 1909. — La pratique contemporaine : la guerre de 1914

1534¹. — La déclaration de Paris du 16 avril 1856, en proclamant l'inviolabilité des marchandises neutres sous pavillon ennemi et des marchandises ennemies sous pavillon neutre, à l'exception des cas de contrebande de guerre et de blocus, assurait au commerce pacifique la protection la plus grande qu'il pût espérer en cas de guerre. Elle répondait à cet égard de la manière la plus parfaite aux nécessités de la vie internationale, qui impliquait alors l'existence d'un commerce étendu entre les peuples.

L'interdépendance économique des nations ne fit que s'accroître depuis 1856. Il importait dès lors de plus en plus à l'intérêt général que la guerre apportât le moins de gêne possible au commerce international de nature pacifique. Aussi les règles de la déclaration de Paris demeurèrent-elles à l'abri de toutes modifications conventionnelles de la part des Etats. Ces règles sont restées aux premières années du *xx*^e siècle le droit international positif qu'elles avaient été au milieu du siècle précédent.

1534². — Mais, si les Etats ne songèrent pas à y substituer d'autres principes, ils estimèrent qu'elles pouvaient recevoir certaines améliorations. Les règles de 1856 étaient sur plusieurs points imprécises : il fallait introduire la certitude et la fixité là où régnaient le doute et les variations. D'autre part, les progrès de la science dans l'art de détruire avaient donné naissance à des moyens de guerre nouveaux, comme les mines et les torpilles, propres à gêner la liberté commerciale des neutres : il convenait d'en réglementer l'usage pour rendre celui-ci moins nuisible.

1534³. — Ce fut au début du *xx*^e siècle, à la suite des incidents de la guerre de 1899 entre la Grande-Bretagne et les Républiques africaines et de celle de 1904 entre la Russie et le Japon, que ce double problème s'imposa à l'attention des Etats. — A la seconde conférence de la Paix, qui se réunit à la Haye en 1907, une convention fut élaborée sur les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime. Mais cette convention ne traita pas d'une manière spéciale du commerce des neutres : déclarant, dans son préambule, « ne porter aucune atteinte aux stipulations des traités généraux existants », elle laissa à cet égard toute leur force aux règles de la déclaration de Paris. La conférence chercha toutefois à en mieux déterminer la portée. Elle mit en effet en discussion les deux limitations que la déclaration de 1856 avait apportées à la liberté commerciale des neutres, c'est-à-dire la question de la contrebande de guerre et celle du blocus. Malheureusement l'accord ne put se faire au sujet de ces deux ques-

tions, et l'assemblée se sépara sans prendre à leur égard aucune décision. Elle fut plus heureuse à d'autres points de vue qui, indirectement, touchaient encore au commerce des neutres. Des conventions sortirent de ses délibérations qui garantirent la sécurité du commerce international contre les surprises de la guerre, en protégeant les opérations engagées de bonne foi et en cours d'exécution avant le début des hostilités (convention VI), en soumettant à des règles précises la transformation des navires de commerce ennemis en bâtiments de guerre (convention VII), en proclamant l'inviolabilité de la correspondance postale (convention XI), en libérant les équipages neutres des navires marchands ennemis capturés (convention XI), en n'autorisant l'usage des torpilles que si elles doivent devenir inoffensives après avoir manqué leur but, et l'emploi des mines que si leur emplacement est indiqué et si elles doivent devenir rapidement inoffensives (convention VIII).

1534⁴. — La liberté commerciale des neutres ne fut vraiment réglementée que par la déclaration navale de Londres du 26 février 1909. — La déclaration de Paris avait affranchi les cargaisons ennemies sous pavillon neutre et les cargaisons neutres sous pavillon ennemi, mais comme elle n'avait pas défini le pavillon et les cargaisons neutres, l'affranchissement en bien des cas demeurait douteux et risquait de devenir illusoire ; la déclaration de Londres apporta ici certaines précisions (art. 57 et suiv.). — La déclaration de 1856 avait laissé incertaines la notion de la contrebande de guerre et celle du blocus : celle de 1909, tout en conservant aux belligérants le droit d'indiquer eux-mêmes les objets dont ils voulaient interdire le commerce, dressa des listes des objets qui devaient, pouvaient ou ne pouvaient pas constituer de la contrebande de guerre et elle détermina avec certitude les conditions dans lesquelles la saisie de celle-ci était possible (art. 22 et s.) ; en ce qui concerne le blocus, elle le soumit à des règles qui rendaient plus difficiles son établissement et son maintien et limitaient sensiblement ses effets (art. 1^{er} et s.). Elle assura enfin au commerce des neutres une protection précieuse contre l'arbitraire des belligérants en déterminant les règles de l'assistance hostile (art. 45 et s.), en exemptant de la visite les navires neutres sous convoi (art. 61 et 62), en imposant certaines restrictions à la destruction des prises neutres (art. 48 et s.).

1534⁵. — A la conférence navale de Londres de 1908-1909, l'Allemagne proposa de considérer comme navires de commerce ennemis les navires neutres faisant actuellement et avec l'autorisation du gouvernement ennemi un trajet auquel ils n'ont été autorisés qu'après l'ouverture des hostilités ou dans les deux mois qui l'ont précédée, par exemple ceux admis par un gouvernement ennemi à une navigation réservée en temps de paix à la marine nationale de ce gouvernement : il y avait là, d'après elle, une assistance donnée à l'un des belligérants. Mais cette proposition, qui consacrait la règle de 1756 relative à

l'interdiction des commerces nouveaux, se heurta à une opinion diamétralement contraire de plusieurs Etats. La France, notamment, était directement intéressée dans la question ; car, d'après sa législation, le cabotage (décret du 21 septembre 1793, art. 4) et l'intercourse entre la métropole et l'Algérie ou la Corse (loi du 2 avril 1889 ; loi du 22 juillet 1909) sont réservés au pavillon national. Pour ne pas accentuer le désaccord, la conférence décida de laisser la question absolument entière. Après avoir déclaré dans son premier alinéa que « le caractère neutre ou ennemi du navire est déterminé par le pavillon qu'il a le droit de porter », l'article 57 dit, en effet, dans son second paragraphe : « Le cas où le navire neutre se livre à une navigation réservée en temps de paix reste hors de cause et n'est nullement visé par cette règle ». On ne devra donc pas nécessairement considérer comme neutre, par cela seul qu'il porte le pavillon neutre et a droit de le porter, le navire neutre qui se livre à un commerce réservé ; c'est le tribunal national des prises et, sur recours, la cour internationale des prises qui tranchera la question.

1534⁶. — Telles sont les importantes dispositions, complémentaires de la déclaration de Paris du 16 avril 1856, que le siècle nouveau introduisit dans le droit international maritime en ce qui concerne le commerce neutre. Mais les règles nouvelles, inscrites dans des textes solennels, reçurent-elles dans la pratique l'accueil favorable qu'on espérait ? N'ont-elles pas en définitive constitué simplement des améliorations théoriques ? On ne dut pas attendre longtemps avant que fut mise à l'épreuve leur valeur effective. En effet, cinq années après la déclaration de Londres, en 1914, une grande guerre était déchaînée sur le monde par l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, au cours de laquelle l'occasion se présenta fréquemment pour les belligérants de faire connaître leur attitude vis-à-vis de la navigation des neutres. L'expérience a malheureusement montré que la pratique internationale, bien loin d'accuser un progrès, témoigna d'une sérieuse régression. Non seulement les règles nouvelles, dont on pouvait à la rigueur contester l'application, puisque les conventions de la Haye n'avaient pas été acceptées par tous les belligérants et que la déclaration de Londres n'avait été ratifiée par aucun d'eux, furent violées, mais les anciennes, qu'on pouvait croire définitivement acquises, — celles de la déclaration de Paris, — furent également méconnues.

1534⁷. — Ce furent l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie qui, dès le début des hostilités, donnèrent le signal de la régression. Dans les premiers jours d'août 1914, sans aviser préalablement les gouvernements, elles jetaient à profusion et au hasard dans toute la mer du Nord et dans la mer Adriatique des mines flottantes ne présentant aucune des garanties prévues par la convention VIII de la Haye : de la sorte, les navires ennemis avec leurs cargaisons neutres et les navires neutres avec marchandises ennemies ou neutres furent, en violation de la déclaration du 16 avril 1856, exposés à la destruction,

en même temps qu'étaient voués à la mort leurs équipages et leurs passagers. La France et la Grande-Bretagne ne pouvaient laisser sans réponse les mesures prises ainsi par l'Allemagne et par l'Autriche-Hongrie. Elles attendirent cependant jusqu'au mois d'octobre pour placer à leur tour, par voie de représailles, des mines en haute mer, et alors, à la différence de leurs ennemis, elles eurent soit d'utiliser seulement des mines conformes aux stipulations de la Haye et d'indiquer aux puissances étrangères les régions où elles les avaient mouillées. — Mais l'usage des mines ne fut pas le seul moyen qu'employèrent les Empires centraux pour empêcher le commerce des neutres avec leurs adversaires : la maîtrise que ces derniers exerçaient sur la mer ne permettant pas aux croiseurs germaniques d'exercer vis-à-vis des navires de commerce ennemis ou neutres la surveillance que le droit des gens autorisait, ce fut à des navires sous-marins, capables d'échapper à l'action des flottes adverses, qu'ils recoururent pour isoler commercialement les Alliés ; mais des sous-marins ne pouvaient que difficilement, et en tout cas dans des conditions dangereuses pour eux, procéder à l'exercice du droit de visite : ils se mirent dès lors à détruire indistinctement, sans les avertir et sans chercher à sauver ceux qui les montaient, tous les navires neutres ou ennemis qu'ils rencontraient. C'est le 20 octobre 1914, en torpillant le vapeur français *Amiral-Ganteaume*, que l'Allemagne usa pour la première fois de son nouveau procédé ; elle ne tarda pas à en généraliser l'application : le 4 février 1915, puis le 31 janvier 1917, elle proclama « zones de guerre » d'immenses portions de mer et déclara que dans ces zones elle détruirait par des sous-marins tous les navires de commerce, neutres ou ennemis, qui y pénétreraient. De pareilles mesures avaient encore pour résultat de considérer comme inexistantes, non seulement la règle qui assure l'inviolabilité des navires neutres porteurs de cargaisons neutres, mais aussi les stipulations de la déclaration de Paris qui imposent le respect des marchandises neutres à bord des navires ennemis et celui des marchandises ennemies à bord des navires neutres. — A l'acte de barbarie que constituait l'ordonnance allemande du 4 février 1915, l'Angleterre et la France répondirent les 11 et 13 mars suivants par des représailles. Elles annoncèrent qu'afin d'isoler l'Allemagne leurs navires de guerre arrêteraient à bord des bâtiments neutres, pour être séquestrés ou vendus, toutes marchandises appartenant à des sujets de l'Empire d'Allemagne, et à bord des mêmes bâtiments, sous peine de renvoi au point de départ, de vente ou de réquisition, toutes marchandises neutres ayant pour lieu de provenance ou de destination l'Allemagne ou des territoires occupés par ses forces armées. C'était porter atteinte tout à la fois à la liberté commerciale des neutres sous leur propre pavillon et à la seconde règle de la déclaration de Paris qui déclare insaisissable sous pavillon neutre la marchandise ennemie à l'exception de la contrebande de guerre (comp. décision du Conseil des prises français du 4 mars 1920,

aff. *Almazora*). La France et la Grande-Bretagne appliquèrent d'ailleurs le système du voyage continu (nos 1588²⁰ et s.) en ce qui concerne les marchandises de propriété ou de destination ennemie. C'est ce qui ressort de l'article 3 de l'ordre en conseil anglais du 11 mars 1915 et de l'article 3 du décret français du 13 du même mois ; un ordre en conseil du 16 février 1917 précisa encore en déclarant : « I. Tout navire rencontré en mer naviguant vers un port neutre ou venant de tout port neutre présentant des facilités d'accès dans un territoire ennemi, sans toucher à un port dans le territoire britannique ou allié, sera, à moins de preuve contraire, supposé transporter des marchandises à destination ou d'origine ennemie, et sera amené dans un port pour y être examiné et au besoin traduit devant une cour de prises. — II. Tout navire transportant des marchandises à destination de l'ennemi ou d'origine ennemie sera susceptible de capture et de condamnation relativement au transport de ces marchandises ; toutefois si un navire touche dans un port britannique ou allié désigné pour l'examen de sa cargaison, il ne sera pas prononcé une sentence de condamnation pour le seul fait du transport de marchandises à destination de l'ennemi ou d'origine ennemie, et il ne sera soulevé aucune présomption ainsi qu'il est établi à l'article I. — III. Les marchandises qui sont trouvées, lors de l'examen d'un navire, être d'origine ennemie ou à destination de l'ennemi seront susceptibles de condamnation » (Comp. ordre en conseil du 10 janvier 1917). Les autres pays associés à l'Entente n'agirent pas d'ailleurs différemment. Ainsi le Portugal déclara, par un décret du 14 août 1916, art. 6, que « les marchandises qui ne sont pas considérées comme de la contrebande de guerre, et qui appartiennent actuellement à l'ennemi ou à ses alliés, peuvent être saisies à bord de bâtiments neutres pour n'importe quelle destination, afin d'être soumises au régime établi par le décret du 20 avril 1916 et selon les lois en vigueur ». — Mais les Alliés firent encore autre chose. Comme réplique aux violations des lois de la guerre, sur terre ou sur mer, commises par l'Allemagne, les puissances de l'Entente, par des déclarations successives, dont la première remontait au 20 août 1914, étendirent à l'extrême les listes des objets de contrebande de guerre, renforcèrent de jour en jour davantage les présomptions de destination hostile des marchandises de contrebande, appliquèrent d'une manière extensive le système du voyage continu, enfin effacèrent toute distinction entre la contrebande absolue et la contrebande relative (nos 1588²¹ et s.). De la sorte, par le moyen de la contrebande de guerre, les Empires centraux furent presque entièrement empêchés de recevoir du dehors les produits qui leur étaient nécessaires. Ces Empires, de leur côté, ne se firent pas faute, d'ailleurs, de répondre à l'extension ennemie de la contrebande de guerre par une extension semblable.

1584⁸. — Les belligérants ont encore, à d'autres points de vue, apporté des limitations nouvelles à la navigation des pays étrangers

à la guerre. — Du côté des puissances centrales, on admit d'abord qu'un navire neutre sera considéré comme ayant un caractère ennemi s'il est engagé dans un voyage qui ne lui a été permis que depuis l'ouverture des hostilités ou dans un délai de deux mois auparavant. C'était le rétablissement de la règle de 1756, que l'Allemagne avait jadis proposé d'introduire dans la déclaration de Londres (n° 1534^b). Telle fut la disposition qui forme l'article 16 a de l'ordonnance des prises allemande de 1909-1914. Les puissances centrales décidèrent, en outre, que dorénavant un navire neutre serait considéré, sauf preuve contraire, comme naviguant dans l'intérêt des opérations de guerre de l'ennemi, lorsque la majeure partie de la flotte marchande de l'Etat dont il bat pavillon navigue au profit de l'ennemi ou lorsque cet Etat a conclu avec un Etat ennemi un accord portant concession de tonnage. Ainsi statua une ordonnance de l'Empire allemand du 24 avril 1918. C'était pour les Empires centraux une façon de couvrir leurs destructions arbitraires des navires neutres ; mais en même temps c'était, contrairement au droit, imputer à un navire les actes d'un autre navire et annihiler la liberté des mers. — En réponse à une semblable prescription, les Alliés déclarèrent que tout navire neutre qui se place sous le contrôle de l'ennemi en recevant un sauf-conduit ennemi non reconnu par les Alliés et en opposition avec l'exercice de leurs droits de belligérants, doit être considéré, sauf preuve contraire, comme naviguant dans l'intérêt de l'Etat ennemi et que, dès lors, perdant le bénéfice de sa neutralité, il ne peut protéger efficacement de son pavillon les marchandises de propriété, provenance ou destination ennemies formant sa cargaison, et doit être avec celle-ci sujet à capture et à confiscation. Telles furent notamment les décisions prises par un décret français du 27 août 1918 et par un décret italien du 10 octobre 1918. Cette solution tendait à mettre obstacle à une combinaison que les gouvernements ennemis, et spécialement le gouvernement allemand, avaient employée afin de s'assurer chez les neutres les transports maritimes nécessaires : en effet, sans se soucier du droit des neutres, ils avaient prétendu effrayer ces derniers en se réservant les services de certains navires neutres et en s'attribuant dans les pays neutres eux-mêmes le contrôle de leurs cargaisons au départ et en le faisant constater par un sauf-conduit de leurs consuls. Bien entendu, le régime ainsi institué par l'Entente ne devait pas s'appliquer aux navires neutres destinés au ravitaillement de la Belgique occupée ou de la Suisse et reconnus par les Alliés et qui n'avaient reçu un sauf-conduit ennemi que pour assurer à cet effet leur protection. — D'autres procédés furent encore employés par le gouvernement britannique pour empêcher le commerce des neutres avec l'Allemagne. Ainsi, il passa des arrangements avec des compagnies de navigation neutres, aux termes desquels les navires de ces compagnies étaient autorisés à se rendre à leur destination sur l'engagement d'envoyer en Angleterre pour être jugés par la cour des prises tous

objets suspects d'être du territoire ennemi et de se conformer à toutes les règles édictées par la Grande-Bretagne en ce qui concerne le commerce. Il décida, d'autre part, de refuser dans ses ports le charbon nécessaire aux navires neutres dont les propriétaires refuseraient de se prêter aux règles établies pour interdire l'envoi de chargements en Allemagne. Ce dernier expédient, contre lequel les neutres protestèrent, fut employé aussi par les Etats-Unis, lorsqu'ils furent devenus belligérants, mais ils s'étaient élevés contre lui quand ils étaient encore neutres (1).

1534⁹. — On se trouvait ainsi, au cours de la grande guerre, revenu aux plus mauvais jours qu'avait connus la liberté commerciale des neutres ! Les règles qu'à la suite d'efforts répétés la diplomatie était parvenue à poser pour concilier les justes intérêts des neutres et des pays en guerre en mettant les premiers à l'abri des prétentions exagérées des seconds avaient en quelques mois cessé d'exister : non seulement les droits des belligérants avaient primé ceux des neutres, ils les avaient à peu près complètement détruits ! Ce résultat était dû au caractère particulier que dès le début de la guerre mondiale les Empires centraux avaient donné à la lutte sur mer. Convaincus qu'à raison de la supériorité navale des Alliés, ils ne pourraient triompher d'eux sur le terrain purement militaire, ils résolurent de faire de la guerre maritime une guerre exclusivement commerciale et économique. Avec la spécialisation à outrance, grande règle de la vie actuelle, aucun Etat ne peut tirer de son propre sol tout ce qui est nécessaire à son industrie ou à la vie de ses habitants, il doit pour l'obtenir s'adresser aux autres nations ; c'est dès lors les communications de l'ennemi avec les neutres qu'il leur fallait atteindre, et par des moyens auxquels les flottes actuelles ne peuvent que malaisément s'opposer : les mines et les sous-marins leur fournissaient ces moyens ; ils en usèrent aussitôt sans limitation. Menacés de la sorte dans leur existence matérielle, les Alliés devaient nécessairement se défendre. Mais leurs unités militaires, si puissantes qu'elles fussent, ne pouvaient directement combattre utilement les procédés de l'adversaire. Force leur fut donc de trouver des moyens qui leur permissent de paralyser à leur tour la vie économique de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie. De là les restrictions que, par voie de légitime défense, ils imposèrent au commerce des neutres. C'étaient des actes de représailles, auxquels répondirent bientôt d'autres actes analogues ! Et ainsi, de représailles en représailles, et par des combinaisons diverses, la navigation des Etats pacifiques se trouva subir successivement des atteintes de plus en plus grandes. Les Etats de l'Entente auraient pu, comme leurs ennemis, se servir à l'excès, et en méconnaissant les règles du droit international, des mines et des sous-marins ; mais cet emploi leur répugnait, car par lui ce n'étaient pas seulement les biens, c'étaient

(1) V. Garner, *International law and the world war*, 1920, t. II, § 531.

encore les personnes mêmes des neutres qui étaient mis en péril. En multipliant les additions sur les listes de contrebande et en soumettant à la saisie et au déroutement les navires à destination de leurs adversaires, s'ils arrêtaient le commerce des neutres, ils respectaient du moins la vie des équipages et des passagers, ce que ne faisaient ni l'Allemagne ni l'Autriche-Hongrie. La méconnaissance des droits des neutres accomplie par eux pour se défendre des attaques illégales portées par l'ennemi à leurs intérêts vitaux, si on la compare à ces attaques, présentait ainsi un caractère relativement modéré et n'était point sans excuse. En vérité, les représailles ne doivent pas atteindre les Etats tiers. Mais on admet que ce principe souffre, dans certains cas, des exceptions. Un Etat neutre ne peut-il pas être frappé d'une manière indirecte ? N'est-il pas mal venu à se plaindre des mesures dont il subit le contre-coup, quand ces mesures sont indispensables pour empêcher de véritables crimes dont les neutres sont exposés à souffrir aussi bien que les belligérants mêmes (n° 1025¹) (1) ? Or tel était ici le cas, semble-t-il : en atteignant le commerce des neutres afin d'interrompre la vie matérielle de l'ennemi, les Alliés voulaient amener celui-ci à abandonner des procédés qui causaient chez les neutres au moins autant que chez les belligérants de nombreuses pertes de vies humaines.

1534¹⁰. — Les Etats neutres eussent peut-être évité une partie des souffrances qu'ils ont dû subir s'ils avaient, à l'ouverture des hostilités, entrepris une action vigoureuse contre les infractions commises alors vis-à-vis de deux d'entre eux par l'Allemagne. En prenant la défense de la Belgique et du Luxembourg injustement attaqués, ils auraient défendu leur propre cause (2). Leur abstention à ce moment fut pour l'Empire allemand un encouragement à persévérer dans sa conduite contraire aux principes de justice et d'humanité. Et c'est cette conduite qui mena aux violations qui finalement les frappèrent tous. Chacun d'eux, sans doute, protesta dès qu'il se trouva personnellement touché. Ainsi firent les Etats-Unis, notamment le 26 décembre 1914, le 30 mars et le 21 octobre 1915 contre l'Angleterre et la France, le 10 février et le 9 juin 1915 contre l'Allemagne. Ainsi encore procédèrent les Pays-Bas, respectivement vis-à-vis des mêmes puissances, le 19 mars et le 12 février 1915 (3). Mais ces protestations isolées, que n'inspirait pas la solidarité des intérêts, étaient trop tardives pour pouvoir être efficaces : les belligérants étaient pris dans un engrenage d'infractions dont il leur était impossible de sortir.

(1) V. Le Fur, *Des représailles en temps de guerre*, 1919, p. 126. Comp. de Visscher, *Les lois de la guerre et la théorie de la nécessité*, R. D. I. P., t. XXIV, pp. 86-87.

(2) Comp. Albéric Rolin, *Du droit à la neutralité ou du droit de rester neutre*, Bulletin de la classe des lettres et des sciences morales et politiques de l'Académie royale de Belgique, 1920, p. 187.

(3) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, II et III.

On eut un instant l'intention au Vénézuéla de constituer une *Ligue des pays neutres pour la défense de la liberté du commerce et de la navigation* (1). L'idée demeura sans suites. C'est dès la première violation du droit des gens, et qui avait été la plus grave, qu'il eût fallu songer à l'établir. Telle est la voie qu'il faudra suivre, si l'on veut que les procédés de la guerre de 1914-1919 ne servent point de précédent dans les guerres futures.

1534¹¹. — Le 8 février 1917, alors qu'ils avaient rompu les relations avec l'Allemagne, mais ne lui avaient pas encore déclaré la guerre, les Etats-Unis ont promulgué un code de la guerre maritime sous forme d'Instructions à leur marine (2), dans lequel ils ont notamment reproduit littéralement (art. 72 et 73) la 2^e et la 3^e règles de la déclaration de Paris du 16 avril 1856, à savoir que le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie à l'exception de la contrebande de guerre et que la marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi ; ils y ont de même incorporé la quatrième règle relative à l'effectivité des blocus (art. 28)⁽³⁾. Ces règles se trouvent également dans les Instructions nouvelles, d'ailleurs fort semblables aux premières, qu'ils délivrèrent à leur marine en juin 1917 (4), après être devenus eux-mêmes belligérants (art. 67, 68 et 27).

1534¹². — Les restrictions imposées aux neutres par les belligérants durant la guerre mondiale ont attiré spécialement en Amérique l'attention des juristes. L'Institut américain de droit international a, dans sa session de la Havane, du 22 au 27 janvier 1917, élaboré un projet en 34 articles pour le règlement de la neutralité maritime (5), qui part du point de vue que les droits des neutres doivent être toujours respectés et passer à l'avenir avant ceux des belligérants. Ce projet, par une réaction un peu excessive, sacrifie en réalité les droits des belligérants à ceux des neutres. — Après avoir posé en règle que la neutralité n'est pas seulement un devoir d'impartialité à l'égard des belligérants, mais est aussi un devoir de paciférance à l'égard de l'humanité, et que les neutres qui n'ont pu

(1) Memorandum du ministère des affaires étrangères des Etats-Unis du Vénézuéla sur les droits des pays neutres, octobre 1914, Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, p. 318.

(2) *Maritime law. Instructions for navy governing maritime warfare*, February 1917, 79 p., Navy Dep.

(3) V. Stockton, *The declaration of Paris*, A. J., 1920, p. 368.

(4) *Instructions for the navy of the United States governing maritime warfare*, June 1917, 79 p., Government printing office. — Ces Instructions de 1917 prévoient et résolvent généralement dans le même sens les questions qu'avaient déjà envisagées les Instructions du 8 février 1917 en ce qui concerne la conduite de la guerre maritime, et que nous avons indiquées dans les chapitres du précédent ouvrage relatifs à la matière.

(5) V. *Résolutions et projets de l'Institut américain de droit international, session de la Havane, 1917*, p. 79.

réussir à empêcher le conflit ont l'obligation de tout mettre en œuvre pour le terminer sans retard, il déclare qu'il faut sauvegarder et garantir la liberté du commerce des neutres avec les belligérants et libérer les neutres du fardeau et des charges inutiles qui pèsent sur eux. — A cet effet, il institue une « Assemblée des neutres » où les belligérants seront représentés, qui, sitôt une guerre déclarée, devra se réunir à la Haye, sur l'invitation du conseil de direction de la cour permanente instituée en cette ville, pour : 1° adopter les mesures nécessaires au maintien de la liberté du commerce et de la navigation neutres ; 2° déterminer la liste des objets devant être considérés comme contrebande de guerre ; 3° veiller à l'observation des droits et des devoirs des neutres ; 4° autoriser des mesures de coercition contre le belligérant ou contre le neutre qui refuse de respecter les droits et les devoirs de la neutralité. — En ce qui concerne la liberté du commerce en temps de guerre, le projet consacre les principes suivants : 1° Interdiction du blocus commercial des ports des belligérants et des zones maritimes baignant leurs côtes. 2° Inviolabilité de la propriété privée sur mer : les navires de commerce des belligérants et des neutres ne peuvent être ni coulés ni confisqués ; si des navires sont porteurs de contrebande de guerre, celle-ci peut être confisquée ou détruite par le capteur. 3° Abolition du droit de visite : les autorités locales de chaque pays viseront les papiers de bord des navires marchands partant du pays vers un port belligérant ; les navires des belligérants ne pourront arrêter les navires de commerce neutres et belligérants que pour exiger l'exhibition des papiers de bord ; ils pourront, toutefois, malgré la régularité des papiers, visiter les navires marchands, mais alors si la visite établit que le navire ne porte pas de contrebande, le visiteur devra lui payer une amende ; s'il est trouvé de la contrebande, le pays qui a visé le faux-passeport payera une indemnité ; les navires n'ayant pas de papiers visés en due forme peuvent être visités suivant la pratique actuellement suivie. 4° Les navires marchands d'un belligérant ne peuvent pas refuser de transporter d'un port neutre à un autre port neutre des marchandises ou des personnes appartenant à l'autre belligérant, à l'exception des personnes dont l'âge ou la situation fait supposer qu'elles partent pour s'enrôler au service de leur patrie. 5° Inviolabilité absolue de la correspondance postale, officielle ou privée, des neutres ou des belligérants sur un navire neutre ou ennemi. — Le projet détermine ensuite ainsi qu'il suit les droits et les devoirs des belligérants : 1° Obligation de respecter les droits souverains des puissances neutres, tant dans leur territoire que dans leurs eaux. 2° Défense de faire des ports et eaux neutres la base d'opérations navales, notamment d'y installer des stations radiotélégraphiques. 3° Refus d'accès aux ports, rades et eaux neutres des navires *de guerre* belligérants, sauf le cas de force majeure dûment justifiée : le besoin de ravitaillement, de combustible ou d'approvisionnement n'est pas une cause de force

majeure ; la réparation des avaries n'est autorisée que dans la mesure indispensable à la sécurité de la navigation, et le navire devra quitter le territoire neutre sitôt l'avarie réparée. Il convient d'assimiler aux navires de guerre les navires auxiliaires ordinaires ; les navires de commerce transformés en navires de guerre ; les navires de commerce belligérants prêtant une assistance continue ou occasionnelle aux navires de guerre de leur pays, sans avoir été transformés en navires auxiliaires ; les navires neutres qui prêtent une assistance continue ou occasionnelle aux navires belligérants. 4^o Droit pour les navires de commerce belligérants de s'approvisionner de charbon et de se ravitailler dans les ports neutres, dans les conditions fixées par l'autorité locale et, à défaut, comme en temps de paix : si un navire ainsi approvisionné ou ravitaillé cède tout ou partie de ses approvisionnements à un navire de guerre belligérant, aucun navire de la compagnie à laquelle il appartient ne pourra plus à l'avenir recevoir ni combustible ni approvisionnement dans le pays ; si, par son aménagement ou par d'autres circonstances, un navire de commerce est soupçonné de fournir aux navires de guerre de son pays les approvisionnements dont ils ont besoin, on pourra lui refuser tout approvisionnement, et il sera signalé à tous les autres pays. 5^o Les navires auxiliaires des belligérants retransformés en navires marchands ne peuvent être admis dans les ports neutres qu'à certaines conditions (ne pas avoir violé la neutralité du pays où ils arrivent, retransformation opérée dans les ports ou les eaux de leur propre pays ou des alliés de celui-ci, retransformation effective, communication des noms des navires retransformés, engagement de ne pas destiner à l'avenir les navires retransformés au service de la flotte armée). 6^o Défense, à peine de confiscation et d'indemnité, aux aéroplanes, dirigeables ou aéronefs belligérants de survoler le territoire ou la mer juridictionnelle des neutres. — Quant aux droits et aux devoirs des neutres, ils sont les suivants : 1^o Distinction entre les actes d'assistance des *Etats* neutres et les actes de commerce des *individus* : les premiers seuls sont contraires à la neutralité. 2^o Défense aux puissances neutres de faire, directement ou indirectement, remise à une puissance belligérante de vaisseaux de guerre, munitions ou matériel de guerre quelconque. 3^o Obligation de faire partir dans les 24 heures ou dans le délai prescrit par l'autorité locale les navires de guerre belligérants se trouvant dans leurs eaux à l'ouverture des hostilités. 4^o Obligation d'empêcher dans leur juridiction l'équipement ou l'armement de navires supposés devoir servir à des opérations hostiles et de s'opposer au départ de navires destinés à des usages de guerre. 5^o Une puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte des belligérants, d'armes, de munitions et en général de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte. 6^o Obligation pour un gouvernement neutre d'empêcher les agents des gouvernements belligérants de procéder sur son territoire à l'enrôlement de leurs natio-

naux, mais droit de laisser ceux-ci partir volontairement, même en grand nombre et dans le même temps, à moins qu'il ne s'agisse des nationaux belligérants qui sont également ses nationaux. 7° Assujettissement aux mesures édictées par l'autorité locale de l'usage des télégraphes ou câbles des puissances neutres. 8° Obligation pour les puissances neutres d'empêcher dans leurs ports et eaux toute violation de leur neutralité. 9° Obligation d'interner les navires de guerre ou de commerce belligérants entrés illégalement dans les ports et eaux neutres, sans que le pays internant puisse être responsable des dommages soufferts par le navire interné. 10° Droit pour les Etats neutres d'envoyer des navires-hôpitaux pour recueillir les morts, blessés et malades belligérants en cas d'opérations navales en pleine mer : les blessés et naufragés recueillis ne doivent pas être internés, mais doivent être mis en liberté aussitôt que possible. — Le projet de l'Institut américain envisage enfin certaines sanctions pour l'observation des lois de la neutralité et de la belligérance : obligation, pour les belligérants, de payer aux Etats neutres dont ils ont violé les droits une indemnité, qui est fixée par l'Assemblée des neutres ; nomination par cette assemblée de commissions de neutres chargées de surveiller dans chaque pays belligérant l'observation des lois et coutumes de la guerre ; droit pour l'Assemblée des neutres de protester, au nom de tous les pays neutres, contre les violations des lois et usages de la guerre.

CHAPITRE IV

CONTREBANDE DE GUERRE (1)

1535. — De temps immémorial, les souverains ont fait défense à leurs sujets de se livrer à certaines branches de commerce avec l'ennemi. — Plusieurs bulles papales, plusieurs décrets des conciles

(1) V. les ouvrages indiqués en tête du livre V, p. 635. — V. spécialement : Adam, *Le blocus maritime, la contrebande de guerre et la guerre mondiale*, 1917. — Aragon, *Théorie générale de la contrebande de guerre*, 1906. — Atherney-Jones, *The military effects of attacks on commerce*, Société Grotius, t. I, p. 93. — Von Bar, *Observations sur la contrebande de guerre*, R. D. I., t. XXVI, p. 401. — Baty, *Naval warfare : law and license*, A. J., 1916, p. 42. — Beckenkamp, *Die Kriegskonterbande in der Behandlung des Instituts für internationale Recht und nach der Londoner Erklärung über Seekriegsrecht*, 1910. — Bomparé, *Le blé, contrebande de guerre*, Revue pol. et parlem., 1899, t. XX, p. 303. — Brochet, *De la contrebande de guerre*, 1900. — Brocher de la Fléchère, *La contrebande de guerre à l'Institut de droit international*, R. D. I., 2^e série, t. I, p. 337. — Brusa, *L'affaire du Doelwyck*, R. D. I. P., t. VI, p. 157. — Cantakouzène-Speransky, *Essai d'une définition de l'idée de contrebande de guerre* (en russe). — Catellani, *La cattura del Doelwyck e la commissione delle prede*, Supplemento al giornale la Perseveranza, 23 décembre 1896. — Contuzzi, *Il contrabbando di guerra davanti al tribunale delle prede*, 1906. — Cros, *De la notion du transport de contrebande de guerre et de sa répression*, 1905. — Diéna, *Le jugement du conseil des prises d'Italie dans l'affaire du Doelwyck*, J. I. P., t. XXIV, p. 268. — Douglas Owen, *Neutral trade in contraband of war*, 1906. — Egerton, *Contraband of war*, 1909. — Eudo, *A partir de quel moment peut-on opérer la saisie des navires portant contrebande de guerre ?* Revue de droit international japonaise, t. V, 1906, n^o 9. — F. C. B., *Ancora della decisione della commissione italiana delle prede nell'affaire Doelwyck*. — Paul Fauchille, *La théorie du voyage continu en matière de contrebande de guerre*, R. D. I. P., t. IV, p. 297. — Favraud, *Contrebande de guerre, blocus, droit de visite*, 1916. — Fiore, *Contrabbando de guerra*, Revista general de legislación y jurisprudencia, 1896, t. 88, pp. 201 et 417. — Flourens, *De la notion de contrebande de guerre*, 1907. — François, *Sous-marin et droit des gens* (en néerlandais), 1919. — Fromageot, *Les vivres considérés comme contrebande de guerre*, J. I. P., t. XXVII, p. 29. — Garner, *Contraband right of search and continuous voyage*, A. J., 1915, p. 372. — Geffcken, *Die Lieferung von Konterbande*, 1891. — Gianquinto, *Della confisca per contrabbando da guerra*, 1872. — Hansemann, *Die Lehre von der einheitlichen Reise im Rechte der Blockade und Kriegskonterbande*, 1910. — Harris, *The Trent Affair*, 1896. — De Hart, *Contraband goods and neutrals ports*, Law Quarterly Review, t. XVII, p. 193. — Hartmeyer, *Zum Recht der Kriegskonterbande*, 1903. — Helnze, *Die Beschlagnahme der deutschen Postdampfer durch die England*, 1900. — Hémery de Goascardec, *De l'évolution de la notion de contrebande de guerre : conférence de la Haye du 18 octobre 1907 et conférence navale de Londres du 26 février 1909*, 1910. — Hlrchs, *Kriegskonterbande und verbotene Transporte in Kriegszeiten*, 1897. — Hold de Ferneck, *Die Kriegs Konterbande*, 1907. — Holland, *La contrebande de guerre et les neutres*, J. I. P., t. XXXI, p. 335 ; *Letters to the Times upon war and neutrality*, 1909, pp. 103-122. — Hornickel, *Die Kriegs konterbande nach Völkerrecht, insbesondere nach den Beschlüssen der Londoner Seekriegsrechtskonferenz von 1908-1909*, 1913. — Jones, *Commerce in war*, pp. 253-

(Latran III, de 1179 sous Alexandre III et Latran IV, de 1215 sous Innocent III) interdirent tout commerce avec les Sarrasins. — Mais la *contrebande de guerre*, telle que la conçoit le droit actuel, doit son

283. — Kennedy, *Contraband of war*, *Law Quarterly Review*, 1908, p. 59. — Kleen, *De la contrebande de guerre et des transports interdits aux neutres*, 1983 ; *Réponse aux objections présentées contre le projet de règlement sur la contrebande de guerre*, R. D. I., t. XXVII, p. 58 ; *Le droit de la contrebande de guerre*, R. D. I., t. XXV, pp. 7, 124, 239 et 389 ; *Encore un mot sur le projet de réforme des règles de la contrebande de guerre*, R. D. I., t. XXVI, p. 214 ; *Les décrets prohibitifs du Japon et de la Russie en matière de contrebande de guerre*, R. D. I. P., t. XI, p. 353. — Knight, *Des Etats neutres au point de vue de la contrebande de guerre*, 1903. — Lawrence, *La question de la contrebande de guerre : un danger pour la paix*, R. D. I. P., t. XII, p. 50. — Lehmann, *Die Zufuhr von Kriegskonterbandewaren nach kriegführenden Ländern seitens Neutraler*, 1877. — Lenoir, *L'évolution de la notion de contrebande de guerre depuis le XVII^e siècle jusqu'à nos jours*, 1917. — Lindeman, *Die feindliche Bestimmung der Kriegs-Konterbande*, 1917. — Lupatelli, *Del contrabbando e della sua natura giuridica*, *Archivio giuridico*, 1890, p. 337. — Manceaux, *De la contrebande de guerre*, 1899. — Marquardsen, *Der Trentfall. Zur Lehre von der Kriegskonterbande und dem Transportdienst der Neutralen*, 1862. — De Montmorency, *The principles underlying the doctrine of contraband and blockade*, *Société Grotius*, t. II, p. 21. — Moore, *La contrebande de guerre*, R. D. I., 2^e série, t. XIV, p. 221. — Moseley, *What is contraband of war and what is not*, 1861. — Palomèque, *Un pseudo-caso de contrabbando*. — Payn, *State interference in contraband trade and blockade running*, *Law Magazine and Review*, t. XXIV, p. 448. — Pilidi, *Le combustible en temps de guerre, etc.*, 1909. — Pincitore, *Il contrabbando di guerra*, 1892. — Pinedo, *Oorlogscontrabande*, 1882. — Posener, *Die Kriegskonterbande in theorie und praxis des Völkerrechts*, *Zeitschrift für volk. u. bund.*, 1908, p. 231. — Poulachon, *L'évolution de la pratique du blocus et du régime de contrebande au cours de la guerre actuelle (4 août 1914-6 avril 1917)*, 1917. — Pradier-Fodéré, *Affaire du Luxor*, 1879. — Pyke, *The law of contraband of war*, 1915. — Randall, *A history of the contraband of war*, *The Law Quarterly Review*, 1908, pp. 316 et 449. — Randolph, *Brief on contraband of war*, 1915. — Raynaud, *La doctrine du gouvernement anglais en matière de contrebande de guerre*, J. I. P., t. XXXII, p. 945. — Remy, *Théorie de la continuité du voyage en matière de blocus et de contrebande de guerre*, 1902. — Rollin, *L'évolution du droit des gens sur mer. La contrebande de guerre d'après la déclaration de Londres*, 1911. — Scheltus, *Voorzienig in de behaefte der belligerenten an steenkolen*, 1908. — Louis Selse, *Le charbon contrebande de guerre*, J. I. P., t. XXV, p. 441. — Steenwick, *Orologs-contrebande*, 1882. — Strisower, *Konterbande*, *Österreichisches Staatswörterbuch*, 1895. — Subercazes, *De la contrebande de guerre*, 1894. — Surie, *La déclaration de Londres de 1909 relative au droit de la guerre maritime (en néerlandais)*, 1910. — Takahashi, *Comparaison entre les divers principes en présence concernant la condamnation de la contrebande de guerre*, *Revue de droit international japonaise*, t. III, 1905, n^o 5. — Thonier, *De la notion de contrebande de guerre*, 1904. — Travers-Twiss, *La théorie de la continuité du voyage en matière de blocus et de contrebande de guerre*, 1877. — Triepel, *Konterbande, Blockade und Seesperre*, 1918. — Valsecchi, *Atti di contrabbando bellico e loro carattere*, 1916. — Vassalo, *Del commercio neutrale passivo dei generi di contrabbando*, *Antologia giuridica*, 1896. — Verzijl, *Le droit des prises à l'égard des neutres dans la guerre mondiale, de 1914 jusqu'à nos jours (en néerlandais)*, 1917. — Vossen, *Die Konterbande des Krieges*, 1896. — Vos van Steenwijk, *Oorlogscontrabande*, 1882. — Westlake, *Est-il désirable de prohiber l'exportation de la contrebande de guerre ?* R. D. I., t. II, p. 614. — Wiegner, *Die Kriegskonterbande in der Völkerrechtswissenschaft und der Staatenpraxis*, 1904. — Wishart, *How to abolish contraband*, *Juridical*

origine à la neutralité (1). Le premier auteur qui se soit occupé de la contrebande de guerre paraît être Martinus Navarrus (de Azpilcueta), dans son livre *Relectio cap. Ità quorundam, de Judæis*, publié à Coïmbre en 1550 (2).

Une distinction importante doit être faite entre les actes qu'un Etat belligérant, tenant compte de ses propres besoins et les prenant pour guide, interdit formellement à ses sujets, et les faits qu'il qualifie de contrebande au regard des neutres (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 158, note 6 et § 160, note 11).

C'est de la restriction apportée au commerce des neutres que traite ce chapitre.

1536. — L'expression *contrebande de guerre* sert à désigner les objets qu'un neutre ne peut transporter à un belligérant, sans violer les devoirs de la neutralité. Contrebande vient de *contra bandum, id est contra bannum*.

Transporter de la contrebande de guerre à un belligérant est un acte d'immixtion dans les hostilités, que l'autre belligérant peut empêcher de se consommer. — Les puissances maritimes ont adopté la règle que les belligérants ont le droit de restreindre la liberté de commerce des neutres en ce qui concerne la contrebande de guerre et de réprimer les infractions commises contre cette défense (3). — Un grand nombre de traités ont consacré cette règle d'une façon expresse. — Les lois particulières des Etats l'ont également adoptée et sanctionnée.

Depuis plusieurs siècles, la théorie de la contrebande de guerre s'élabore, et l'éternelle ne règne pas entre les publicistes ; les traités diffèrent souvent ; les lois nationales présentent des divergences sensibles ; la pratique a varié selon les intérêts et selon la puissance maritime des Etats belligérants.

Chaque Etat, en outre, est pourvu d'une double réglementation ; 1^o celle qui résulte de sa loi nationale et intérieure, fixant ce qui est contrebande de guerre envers tout étranger quel qu'il soit ; — 2^o celle qui découle de traités conclus avec certaines puissances déterminant les objets, que les contractants doivent entre eux considérer comme choses de contrebande.

On a vainement tenté à la conférence de la Haye de 1907 de régler la contrebande de guerre (V. *infra*, n^o 1564²) ; la réglementation

Review, octobre 1890. — Woothke, *Die Theorie der Einheit der Reise der Kriegskonterbandegüter*, 1910. — X., *Contraband of war*, The Law Times, 23 avril 1898. — X., *Le coton comme contrebande de guerre*, J. I. P., t. XXXII, p. 1172. — Comp. J. I. P., t. XXXI, p. 490 ; t. XXXII, pp. 135, 251, 507 et Revue de droit international japonaise, t. III, 1905, n^o 5 et t. IV, 1905, n^o 3 ; Law Quarterly Review, octobre 1904. — V. encore de Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. I, pp. 3 et s., 28 et s., 36, 89, 482 et s., 492 et s.

(1) Travers-Twiss, *Le droit des nations*, n^{os} 125, 126 et 127.

(2) V. Hrabar, R. D. I., 2^e série, t. XIII, p. 183.

(3) Perels, *Manuel de droit international*, § 45.

de cette importante matière n'a été opérée que par la déclaration navale de Londres du 26 février 1909, qui lui consacre 26 articles (art. 22 à 47) : nous étudierons spécialement ses résolutions (V. *infra*, nos 1583¹ et s.), après avoir indiqué l'état antérieur ; nous verrons enfin ce qu'elles sont devenues dans la pratique contemporaine, notamment au cours de la grande guerre de 1914-1919 (nos 1588¹⁸ et s.).

SECTION I. — La contrebande de guerre avant la déclaration de Londres du 26 février 1909

§ 1. — Éléments de la contrebande de guerre

1537. — La notion de contrebande de guerre suppose un double élément. Il s'agit, d'abord, d'objets d'une certaine espèce. Il s'agit, en second lieu, d'objets qui ont une certaine destination. Un neutre ne peut être réputé assister l'un des belligérants au mépris de ses devoirs de neutralité que s'il fournit certains objets à ce belligérant.

A. — Objets d'une certaine espèce

1537¹. — La question de savoir quels objets constituent la contrebande de guerre doit être examinée au point de vue des traités, des législations particulières, des opinions des publicistes.

1. — Traités

1538. — Les traités ont pour objet de déterminer quels objets seront considérés comme articles de contrebande de guerre entre les deux contractants, pour le cas où l'un d'eux serait en guerre avec un troisième Etat, l'autre Etat restant neutre.

La plupart des traités renferment une énumération assez complète des objets de contrebande ; mais plusieurs l'étendent au delà des justes limites.

Le traité des Pyrénées, conclu entre la France et l'Espagne le 7 novembre 1659, énumère, dans son article 12, les marchandises de contrebande. — Sont classés, comme tels, les objets qui servent particulièrement et spécialement à la guerre, et on y ajoute, comme articles supplémentaires, le salpêtre, les chevaux et les selles de chevaux. — L'article 13 déclare libres toutes autres marchandises, denrées, même les vivres, *n'y même généralement tout ce qui appartient à la nourriture et sustentation de la vie.*

Les dispositions de ce traité ont été prises comme modèle par un très grand nombre de traités postérieurs, et notamment par le traité de 1662 entre Louis XIV et la Hollande.

Les traités d'Utrecht (11 avril 1713) rangent, parmi les objets de contrebande de guerre, le salpêtre, et, comme le traité des Pyrénées, les chevaux avec leurs harnais et *tous genres d'armes et d'instruments de guerre servant à l'usage des troupes* (art. 19).

Même définition de la contrebande dans les traités de 1716 et 1769 entre la France et les Villes de la Hanse, dans les traités d'Aix-la-Chapelle en 1748, de Paris en 1763, de Versailles en 1783 et 1786.

Dans le traité de 1766, conclu entre la Russie et la Grande-Bretagne, la liste limite les objets de contrebande aux articles de guerre proprement dits, aux choses particulièrement faites pour les usages militaires, en y ajoutant le soufre, le salpêtre, les selles et les brides de chevaux. — L'accord de 1766 a exercé une influence considérable sur le droit international moderne, relatif à la contrebande de guerre.

Le traité du 26 février 1778 entre la France et les Etats-Unis déclarait libres toutes marchandises ou *matières quelconques qui n'ont pas la forme d'un instrument préparé pour la guerre par terre comme par mer*.

Les traités constitutifs des deux *Neutralités armées* de 1780 et de 1800 adoptent la notion de la contrebande de guerre, telle que la fixe le traité de 1766. — Il en est de même des traités, en nombre considérable, conclus entre 1815 et 1856.

1539. — Les *vivres et provisions de bouche* ont été rangés parmi les articles de contrebande de guerre, par les traités de 1604 entre l'Espagne et l'Angleterre, — de 1613 entre la Suède et les Villes Hanséatiques, — de 1625 entre les mêmes Villes et l'Angleterre, — du 6 avril 1654 entre la Grande-Bretagne et les Provinces-Unies. — Mais ils en ont été exclus, dans le traité du 10 mai 1655 entre Louis XIV et les Villes Hanséatiques, — dans le traité des Pyrénées (art. 13), — dans celui d'Utrecht (art. 20), — dans les traités de Saint-Germain-en-Laye du 24 février 1677 (art. 4) et de Versailles du 26 septembre 1786 entre la Grande-Bretagne et la France.

1540. — Hautefeuille remarque que, dans les conventions de la première moitié du XIX^e siècle, les clauses relatives à la contrebande de guerre sont plus explicites que celles des traités antérieurs (1).

Le traité du 13 novembre 1836 entre les Etats-Unis et le Pérou, article 13, et celui du 26 février 1871 entre l'Italie et les Etats-Unis, article 15, disent : « et généralement toute espèce d'armes ou instruments en fer, acier, bronze, cuivre, ou autre matière quelconque, manufacturés, préparés ou fabriqués pour faire la guerre sur terre ou sur mer ». En général, tous les traités qu'ont conclus, à notre époque,

(1) Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. II, p. 83. — Comp. pour le droit conventionnel en matière de contrebande de guerre, Mandelstam et Noldé, *Guerre maritime et neutralité. Relevé général des dispositions conventionnelles et législatives*, 1907. — V. aussi un exposé très complet du droit conventionnel en matière de contrebande de guerre dans Hall, *International law* édit. Pearce Higgins, 1917, pp. 685 et s.

la France, l'Italie, les Etats-Unis d'Amérique avec d'autres puissances s'en tiennent rigoureusement aux armes et aux munitions de guerre, sans additions.

La déclaration de Paris du 16 avril 1856 a fait allusion à la contrebande de guerre, mais elle n'en a pas donné une définition. De même, l'acte de Berlin du 26 février 1835 n'a pas essayé, dans son article 29, de faire une énumération des objets de contrebande.

1541. — Un très petit nombre de traités étendent la notion de la contrebande de guerre au delà de ses justes limites. Quelques-uns y comprennent les *munitions navales*, les matières premières, bois de construction, voiles, etc., pour la construction ou l'armement des navires. Depuis 1869, l'Allemagne a conclu des traités d'amitié et de navigation, avec le Mexique en 1869, avec le Salvador en 1870, avec Costa-Rica en 1875, et, dans chacun d'eux, l'énumération des articles qui composent la contrebande de guerre est différente. ²³

1541¹. — Il peut arriver qu'un neutre ait avec les deux belligérants des traités qui ne concordent pas entre eux au sujet de la définition des objets de contrebande de guerre. Ainsi, le traité conclu par le neutre avec un des belligérants dit que tel objet ne sera pas de la contrebande de guerre. Quelle sera la situation du neutre vis-à-vis de l'autre belligérant, alors que, pour celui-ci, le même objet est considéré par le traité comme de la contrebande de guerre ? Il semble que la situation du neutre doive, dans les deux cas, être différente. puisqu'il existe deux traités qui auront une application distincte et que les traités ne sont obligatoires qu'entre ceux qui les ont conclus. Cependant, en pratique, les tribunaux de prises ont décidé que le belligérant qui a consenti à ce que tel objet ne soit pas de la contrebande de guerre pourra le considérer comme de la contrebande, si telle est la conduite de son adversaire : s'il n'en était ainsi, sa situation ne serait pas égale à celle de son ennemi (V. en ce sens des décisions dans Pistoye et Duverdy, *op. cit.*, t. I, pp. 406 et s. V. notamment une décision du 3 vendémiaire an X).

2. — Législations particulières (1)

1542. — Les traités n'obligent que les Etats contractants. — Les Etats ont dû suppléer à l'absence d'une règle universelle par leurs propres règlements, règlements nécessaires pour faire connaître à leurs sujets les risques résultant pour le commerce des neutres d'une guerre entreprise ou déclarée. La législation interne des Etats a donc un rôle important en matière de contrebande (n^{os} 55 et 56). — Ces règlements ou déclarations, que les belligérants publient d'ordinaire au début des hostilités, sont, en ce qui concerne celui qui les émet,

(1) V. à ce sujet Mandelstam et Noldé, *op. cit.*, pp. 127 et 128,

obligatoires à un triple égard : 1° pour lui-même et pour son gouvernement, car tant que le règlement ou la déclaration n'a pas été remplacé par un acte contraire, les neutres sont en droit de compter que les objets qui ne s'y trouvent pas indiqués ne seront point saisis et confisqués ; 2° pour ses agents et ses autorités, en particulier pour les commandants de ses croiseurs qui, chargés de surveiller le commerce ennemi ou neutre, doivent connaître la liste dressée par leur gouvernement ; 3° pour ses tribunaux de prises, qui sont tenus d'appliquer à la lettre les prescriptions du règlement ou de la déclaration dans le jugement des affaires à eux soumises. Mais ils n'obligent pas les Etats neutres, car un belligérant ne peut prétendre établir des règles internationales s'appliquant à tous ; les neutres peuvent protester contre les règlements de contrebande des belligérants et déclarer qu'ils ne tiendront pas compte des saisies opérées sur leurs sujets. Ainsi a procédé l'Angleterre vis-à-vis de la déclaration rendue par la Russie lors de sa guerre contre le Japon en 1904-1905.

1543. — L'Empire d'Allemagne a pendant longtemps conservé la réglementation prussienne. — L'« Allgemeines Landrecht » du 1^{er} juin 1794 rangeait dans la contrebande, outre les armes et les munitions, le soufre et le salpêtre. — Le règlement prussien des prises du 20 juin 1864 ne compta plus le soufre et le salpêtre parmi les marchandises prohibées, mais y maintint les selles et les brides, comme le faisaient les traités de neutralité armée. — Signalons la tentative de M. de Bismarck, pendant la guerre franco-allemande de 1870-1871, de faire déclarer la houille article de contrebande.

1544. — En Angleterre, la réglementation de la contrebande a toujours été considérée comme relevant non du droit, mais de la politique.

Un règlement fixe et stable, clair et non équivoque, commun à tous les Etats civilisés, voilà ce dont l'Angleterre ne veut et n'a jamais voulu (1). — Selon sa position, tantôt de neutre, tantôt de belligérante, l'Angleterre a diminué ou augmenté les prohibitions. Belligérante, elle a prohibé le plus d'articles possible, comprenant surtout dans ces prohibitions les objets plus spécialement utiles à l'ennemi dans le moment présent. Elle a interdit alors le transport des choses les plus indispensables à la vie ordinaire et les plus pacifiques de leur nature, telles que le blé, les vivres, etc. — Est-elle neutre, l'Angleterre a déclaré libres autant d'objets que possible, surtout ceux qui sont les produits de sa propre fabrication et dont elle peut attendre des commandes importantes de la part d'un belligérant.

1545. — La forme choisie par l'Angleterre, depuis deux siècles et plus, pour établir, lors de chaque guerre, ce qu'elle entend par contrebande, a consisté presque toujours en un simple décret du gouvernement (*order in council*) ; elle en donne communication aux neutres, avec cette prétention de lui donner force de loi vis-à-vis d'eux. —

(1) Kleen, *Le droit de la contrebande de guerre*, R. D. I., t. XXV, p. 131,

Ces ordres du conseil britanniques ne traduisent qu'un intérêt momentané. — Ils ont, en outre, souvent présenté le défaut d'être en contradiction avec les traités internationaux conclus par l'Angleterre elle-même.

1546. — Dans ses traités du XVIII^e siècle, l'Angleterre a généralement adopté les règles posées dans les traités des Pyrénées et d'Utrecht, notamment dans le traité de 1786 conclu avec la France. — Mais, en 1793, elle formule la défense de transporter aux ports français des *vivres* et des *céréales*, et prélude ainsi à la longue série de restrictions violentes pour le commerce neutre, qui jusqu'en 1815 caractériseront la période des guerres de la Révolution et de l'Empire.

1547. — Au XIX^e siècle, l'Angleterre évite de plus en plus de se lier par traité. Elle veut se réserver la faculté de pouvoir, selon le procédé qui lui est cher, décider elle-même par un simple *ordre* de son conseil royal, lors de chaque guerre, quel commerce elle veut permettre ou interdire aux neutres.

1548. — La guerre de Crimée fournit à l'Angleterre l'occasion de manifester sa manière de voir. — La France, qui, lors du traité de paix de Paris de 1856, réussit à faire établir des règles uniformes sur d'autres points du droit international maritime, blocus, respect du pavillon neutre, immunité de la marchandise neutre, essaya de disposer l'Angleterre à un accord relatif à la contrebande de guerre. Vains efforts. — Le gouvernement anglais déclara au Parlement qu'il avait voulu se réserver; comme par le passé, le droit de décider en matière de contrebande, *seul* et sans entente avec les autres puissances, d'après les circonstances accidentelles et variables, selon son intérêt momentané dans chaque cas. C'est ainsi que, tandis que la France ne rangea pas le charbon parmi les objets de contrebande, son alliée l'Angleterre en fit un objet de contrebande conditionnelle ou relative.

1549. — Pendant la guerre de Sécession nord-américaine de 1861 à 1865, le cabinet anglais se contenta d'interdire vaguement aux sujets de la reine d'apporter aux belligérants des choses réputées contrebande de guerre, d'après les usages modernes des nations. — Lors de la guerre franco-allemande de 1870-1871, pendant la discussion sur le projet du *Foreign Enlistment Act* du 9 août 1870, qui ne fixait pas les objets de contrebande de guerre, le cabinet déclara, au Parlement, que, relativement à la détermination des articles de contrebande, il s'en tenait, non au droit international, mais à la législation nationale britannique : il empêcha les navires britanniques de ravitailler en charbon la flotte française de la mer du Nord. — Lors de la guerre russo-turque de 1877, le gouvernement anglais, dans sa déclaration de neutralité, mit en garde les sujets de la reine contre le fait de transporter... *ou des articles quelconques considérés et jugés comme contrebande de guerre selon le droit ou les usages modernes des nations.* Mais ce droit international, ces usages à l'établissement

desquels le gouvernement britannique a toujours refusé de concourir, il ne les indiqua pas. — La déclaration de neutralité de la Grande-Bretagne du 23 avril 1898, lors de la guerre hispano-américaine, et celle du 11 février 1904, lors de la guerre russo-japonaise (1), reproduisirent le *Foreign Enlistment Act* de 1870.

1550. — En présence de ces ordres du conseil contingents et variables, nul ne peut dire avec certitude quelle est la loi en vigueur en Angleterre. En réalité, rien n'est en vigueur, et les neutres sont exposés à toutes les surprises que leur ménagent les tribunaux de prises anglais. — Les cours anglaises ont invariablement confisqué tous les engins et toutes les munitions de guerre, les machines propres à fabriquer des armes ou des munitions, les matières bonnes à faire de la poudre, les navires construits pour des usages de guerre. — Les articles d'un usage équivoque (*incipitibus usus*) ont été condamnés ou non, selon le caractère du port d'où ils étaient exportés et de celui auquel ils étaient expédiés, selon qu'ils étaient des produits du pays qui exportait et des articles principaux de son commerce en temps de paix, comme les bois, le goudron, la résine pour la Norvège et pour la Finlande. — Les denrées alimentaires pour la subsistance de l'homme, blé, farine, riz, sel, poisson salé, beurre, fromage, vin, bière, eau-de-vie, etc., ont été considérées comme de la contrebande, lorsqu'il était probable qu'elles étaient destinées à l'usage des troupes ou de la marine (Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, n° 144) (2).

Le Manual of naval prize law de 1888 comprend dans la contrebande de guerre absolue, outre les spécialités de guerre, « un certain nombre d'objets qui, bien que propres également aux usages de la paix, sont de leur nature particulièrement utiles à l'ennemi pour la guerre, trouvés à bord d'un navire ayant une destination hostile ». Ce sont les matières premières des munitions, le plomb, le sulfate de potasse, le chlorate de potasse, le nitrate de soude, le salpêtre et le soufre ; le matériel naval, comme les mâts, espars, gouvernails et bois de constructions navales, chanvre et cordage, toile à voile, poix et goudron, cuivre pour blinder les navires, machines de marine et leurs parties, ciment hydraulique et matériaux servant à le faire, comme lais bleu et ciment de Portland, fer sous l'une des formes suivantes : ancres, rivets, cornières, barres rondes de 314 à 518 de pouce de diamètre. Le Manuel ajoute : « Tous objets également propres aux usages de guerre et de paix (non spécifiés ci-dessus contrebande absolue), à bord d'un vaisseau qui a une destination hostile, sont contrebande conditionnelle, c'est-à-dire sont contrebande seulement dans le cas où il peut être présumé qu'ils sont destinés à être utilisés pour la guerre. Cette présomption s'élève lorsque la destination hostile du vaisseau

(1) R. D. I. P., t. V, Documents, pp. 19-23 et t. XI, Documents, pp. 4 et s.

(2) Sur l'application que l'Angleterre a faite de sa doctrine sur les vivres contrebande de guerre pendant la guerre Sud-africaine de 1899-1900, V. R. D. I. P., t. VII, pp. 817 et s.

est soit la flotte ennemie en mer, soit un port hostile consacré exclusivement ou principalement à l'équipement naval ou militaire. La liste des objets de contrebande conditionnelle comprend : les provisions et liqueurs pour la consommation de l'armée et de la marine ; la monnaie ; le matériel télégraphique, par exemple : fils de fer, vases poreux, platine, acide sulfurique et zinc ; le matériel de construction de chemins de fer, barres de fer, traverses, etc. ; le charbon, le foin, les chevaux, la résine, la graisse, le bois de construction. C'est une partie des prérogatives de la couronne pendant la guerre d'étendre ou de réduire les listes d'articles devant être considérés comme contrebande absolue ou conditionnelle, sauf à respecter les engagements pris par les traités qui lient la Grande-Bretagne ».

1550¹. — La doctrine des *Etats-Unis d'Amérique* se rapproche de celle de l'Angleterre. Le 23 mai 1862, une circulaire américaine a déterminé d'une manière très étendue la liste des objets de contrebande de guerre ; d'autres proclamations furent encore rendues les 29 avril, 13 et 24 juin 1865. — La doctrine des Etats-Unis a été établie, lors de leur guerre avec l'Espagne, dans l'article 19 de leurs Instructions du 20 juin 1898, ainsi conçu : « Le terme contrebande de guerre comprend seulement les objets ayant une destination belliqueuse et destinés à un port ou à une flotte ennemie. Sous le bénéfice de cette observation, les objets suivants doivent, à l'heure actuelle, être traités comme contrebande : *Contrebande absolue* : artillerie ; canons, accessoires et pièces détachées, plaques de blindage et tout ce qui appartient à l'armement offensif ou défensif des navires ; armes et instruments de fer, d'acier, d'airain ou de cuivre ou en toute autre matière, alors que ces armes ou instruments sont spécialement disposés pour être employés à la guerre sur terre ou sur mer ; torpilles et accessoires ; caisses d'engins pour mines, en quelque manière que ce soit ; matériel du génie et des transports comme affûts, caissons, gibernes, forges de campagne, cantines, pontons ; approvisionnements d'artillerie ; cibles mobiles ; pavillons-signaux destinés à l'usage de la marine ; munitions et explosifs de toutes sortes ; machines pour la fabrication des armes et des munitions de guerre ; salpêtres ; uniformes militaires et équipements de toutes sortes ; chevaux. — *Contrebande conditionnelle* : charbon, quand il est destiné à une station navale, à un port de ravitaillement, à un ou plusieurs navires ennemis ; matériaux pour la construction de chemins de fer ou de télégraphes, et monnaie, lorsque ces matériaux et cette monnaie sont destinés aux forces de l'ennemi ; approvisionnements, quand ils sont destinés à un ou plusieurs navires de l'ennemi ou à une place assiégée. — Le Code naval des Etats-Unis de 1900 contient, dans son article 36, une énumération analogue à celle des Instructions du 20 juin 1898. — La déclaration de neutralité du 11 février 1904 défendit le transport sur mer « des armes et des munitions de guerre et des autres articles généralement connus comme contrebande de guerre ».

1551. — Libre d'obligations conventionnelles jusqu'à l'époque de la neutralité armée, l'*Autriche* accéda à cette ligue en 1781 et adopta par conséquent la liste arrêtée en 1766. — Le décret du 3 mars 1864 la renouvela à peu de chose près. — L'ordonnance du 9 juillet 1866 considéra comme contrebande de guerre « les canons, mortiers, obusiers, toutes espèces d'armes, capsules, mèches, poudre, salpêtre, soufre, bombes, grenades, balles, cotons inflammables, cuirasses, objets d'armature, chevaux, selles, harnais, ainsi que tous autres objets qui sont directement préparés pour la guerre, à l'exception seulement de telle quantité qui correspond aux besoins de la défense de l'équipage et du navire ». — Mais, lors de la guerre de 1870-1871 (et postérieurement à cette guerre), l'*Autriche-Hongrie* a adopté le système anglais. Le décret du 29 juillet 1870 (et celui du 11 mai 1877) défendent aux nationaux d'apporter aux belligérants des objets réputés contrebande selon le droit international ou les ordonnances publiées par les belligérants. — Le gouvernement autrichien a ainsi abandonné ses sujets aux lois que veulent bien leur imposer deux belligérants, qui peuvent légiférer de manières différentes et opposées (1).

Le *Danemark* est resté à peu près constamment fidèle aux principes adoptés par l'alliance de la neutralité armée, à la fondation de laquelle il avait pris une part active. — Son règlement du 16 février 1864 (§ 12) considère comme contrebande de guerre « tous les engins et armes de guerre, bombes, obus, balles, capsules d'amorce, mèches, poudre, salpêtre, soufre, cuirasses et autres armures de tout genre, selles, mors, et, en général, tous les objets pouvant servir à la guerre, exception faite cependant pour les assortiments de ces articles nécessaires pour la défense du navire et de son équipage ». — L'ordonnance du 10 février 1904, au sujet de la guerre russo-japonaise (art. 4), rangea dans les articles de contrebande « les armes, les munitions, les effets d'équipement et d'armement et tout objet fabriqué propre à servir immédiatement à un emploi guerrier ».

Avant la paix de Westphalie, l'*Espagne*, dans sa longue guerre contre la Hollande, prohibait le transport des munitions navales et des vivres. Mais, depuis la fin du xvii^e siècle, les lois espagnoles relatives à la contrebande de guerre n'ont guère été que la reproduction des lois françaises. — Le règlement espagnol du 1^{er} janvier 1885 vise simplement les objets fabriqués pour la guerre ou pouvant lui servir directement. — Le décret du 24 avril 1898 (art. 6) comprit sous la dénomination de contrebande de guerre « les canons, mitrailleuses, obus, fusils de toutes sortes, armes blanches et à feu, balles, bombes, grenades fulminantes, capsules, mèches, poudre, soufre, salpêtre, dynamite, les explosifs de toute espèce, ainsi que les uniformes, courroies, bâts, équipements d'artillerie et de cavalerie, machines pour navires et accessoires, arbres d'hélices, hélices, chaudières, et autres

(1) Kleen, *loc. cit.*, p. 142.

articles servant à la construction, à la réparation et à l'armement des bateaux de guerre, et en général tous les instruments, ustensiles, munitions ou objets qui servent à la guerre, et tous ceux qui à l'avenir pourront être compris sous cette dénomination ».

1552. — En réglant la contrebande de guerre, la France, à peu d'exceptions près, a respecté les droits des neutres. « Les lois françaises, dit M. Kleen, se distinguent par leur objectivité, leur clarté et leur précision, et l'on ne s'est pas systématiquement refusé en France à traiter avec les autres nations pour aboutir à une entente commune ». « Les listes d'articles prohibés par le gouvernement français sont pour la plupart faites de manière à exclure les équivoques et les résolutions accidentelles. En somme, la France a ordinairement tâché de limiter les défenses aux spécialités de la guerre, en maintenant le principe que la *notion* même de la contrebande en restreint les objets aux choses particulièrement faites pour l'usage militaire » (1).

Tel a été le principe qui a inspiré les dispositions insérées dans la fameuse ordonnance de la marine de 1681 (art. 11).

Les Instructions pour la marine française, promulguées en mars 1854, ont ajouté le soufre et le salpêtre aux objets de guerre prohibés ainsi que les choses fabriquées pour la guerre et destinées aux ennemis. — Cette même réglementation, libérale envers les neutres, resta en vigueur pendant la guerre de 1859. En 1859, alors que deux des belligérants, la France et la Sardaigne, n'ont pas considéré la houille comme contrebande, l'Angleterre, Etat neutre, admit que ses navires pourraient être saisis s'ils portaient du charbon à une des nations en guerre et avertit ses sujets que ceux qui se livreraient à ce commerce le feraient à leurs risques et périls. — Il en fut de même en 1870 : les Instructions du 25 juillet 1870 rangèrent dans la contrebande de guerre uniquement les « bouches et armes à feu, armes blanches, projectiles, poudre, salpêtre, soufre, objets d'équipement, de campement et de harnachement militaire, et tous instruments quelconques fabriqués à l'usage de la guerre ».

1553. — Mais, en 1885, le conflit franco-chinois ayant pris, de l'avis du gouvernement anglais, les proportions d'un état de guerre *de facto et de jure*, le cabinet de Londres décida, dans les premiers jours de février, que, par application du *Foreign Enlistment Act* de 1870, le charbon rentrerait dans la catégorie des articles de contrebande et que, par conséquent, les navires de guerre français, qui opéraient dans les mers de la Chine, ne pourraient se pourvoir de charbon dans les ports de S. M. B., à portée des mouvements de la flotte française, que dans une mesure très restreinte. — Pendant ce temps, le délégué anglais à la conférence de Berlin demandait que le charbon entrât dans la nomenclature des objets de *contrebande de fait*. Cette motion fut écartée.

(1) Kleen, *op. cit.*, R. D. I., t. XXV, p. 147.

En présence de l'attitude prise par l'Angleterre, une circulaire du ministre français des affaires étrangères du 20 février vint avertir les neutres que la France, usant du droit de belligérant, considérerait et traiterait désormais le riz comme contrebande de guerre. Deux notes diplomatiques des 22 et 24 février exposaient les motifs de la détermination prise par la France. — La plupart des gouvernements étrangers se contentèrent de prévenir le commerce et la marine marchande de leurs nationaux. Le Danemark déclara adhérer, exceptionnellement, à la décision du gouvernement français, *faisant des réserves expresses dans ce sens que ce fait ne pourra en aucune manière servir plus tard de précédent*. — La Suède protesta en invoquant les ordonnances suédoises, l'ordonnance française de 1681 et les traités.

1554. — Oubliant volontairement toute sa conduite passée (n^{os} 1544, 1546, 1550), l'Angleterre protesta vivement, en déclarant que le *gouvernement de Sa Majesté ne peut admettre que le fait de traiter des provisions en général comme contrebande de guerre soit compatible avec le droit et la pratique des nations et avec les droits des neutres....* Mais elle reconnaissait qu'un belligérant serait en droit de saisir les provisions comme contrebande de guerre, en se basant sur le fait qu'elles permettraient la continuation des opérations militaires (27 février 1885). — La réponse ne se fit pas attendre. Le 13 mars, M. Jules Ferry rétorquait l'argumentation de la note anglaise. — La résolution de traiter le riz comme contrebande de guerre n'avait rien que de conforme aux doctrines soutenues par les hommes d'Etat de l'Angleterre jusqu'en ces dernières années. Les chargements de riz, exportés des ports chinois du Sud vers le Nord, représentaient le montant de l'impôt en nature, que les gouverneurs de province envoient chaque année à la Cour de Pékin. — Les soldats des armées impériales chinoises reçoivent une partie de leur solde en versement de riz, et le tribut des provinces est précisément affecté à cet emploi. Les cargaisons de riz expédiées des ports du Sud étaient donc destinées à un usage militaire. — Lord Granville se crut encore obligé de protester, pour sauvegarder les droits prétendus de l'Angleterre (1). — L'amiral anglais, commandant l'escadre d'Extrême-Orient, fit prévenir les armateurs anglais et le gouvernement chinois. — Les embarquements furent arrêtés. — En fait, aucun navire ne fut saisi.

1555. — Quand sa prépondérance maritime s'est évanouie, ayant les mêmes intérêts que les neutres, la *Hollande* s'est ralliée aux règles de la neutralité armée et leur est restée fidèle.

La *Suède* a joué un rôle actif dans les affaires européennes pendant les xvii^e et xviii^e siècles. En concourant à former, en 1780, l'alliance de la neutralité armée, la Suède s'est approprié le programme de celle-ci sur l'étendue de la contrebande. Depuis lors, elle s'est efforcée

(1) Livre jaune, pp. 36 et s. — Les diverses notes et dépêches sont rapportées par Calvo, *op. cit.*, t. V, §§ 2724 à 2733.

de s'en tenir à ce programme. — La loi intérieure actuelle est formulée dans le décret du 3 avril 1854, qui reproduit les règles de 1766 et de 1780. — La déclaration de neutralité de la Suède du 30 avril 1904, lors de la guerre russo-japonaise, indique ce qu'elle entend par contrebande de guerre : les armes, les projectiles et les munitions de guerre, comme objets spécialement affectés à des destinations militaires, sauf la quantité nécessaire à l'équipage du bâtiment lui-même, la houille.

L'ordonnance de la *Norvège* du 30 avril 1904 comprend sous la dénomination de contrebande « les armes, les projectiles et les munitions de guerre, les objets d'équipement militaire et autres objets fabriqués pour être employés directement à la guerre », à l'exception de la quantité nécessaire du navire lui-même et à son équipage.

1556. — La *Russie*, qui a autrefois signé les remarquables traités de 1766 avec l'Angleterre, et de la neutralité armée de 1780 dirigée contre cette même Angleterre, a, lors de sa guerre contre la Turquie, dans un ukase élaboré par le Sénat et daté du 12 mai 1877, indiqué les marchandises qu'elle considérait comme contrebande de guerre : toutes espèces d'armes, le matériel et les munitions nécessaires pour les armes à feu, tout le matériel servant à faire sauter des obstacles (mines, torpilles, dynamite), celui du train des différents corps, et enfin tout ce qui sert à habiller et à équiper l'armée (1). — On trouve dans le Règlement des prises russe du 27 mars 1895 (2) un article 13 ainsi conçu : « La liste des objets réputés contrebande de guerre est portée à la connaissance du public par une déclaration spéciale. Sont exempts de confiscation ceux de ces objets qui font partie de l'armement et de l'approvisionnement du navire de nationalité neutre ». — Lors de sa guerre avec le Japon de 1904, la Russie, par note du 14/27 février, a classé comme contrebande de guerre les objets suivants : « les armes de tout genre, portatives et d'artillerie, montées ou en pièces détachées, ainsi que les blindages, les munitions d'armes à feu, telles que projectiles, fusées d'obus, balles, cartouches, tubes de cartouches, poudre, salpêtre, soufre ; le matériel et les substances pour produire des explosions, tels que torpilles, dynamite, pyroxyline, diverses substances fulminantes, fils conducteurs et tout ce qui sert à l'explosion des mines et torpilles ; le matériel de l'artillerie, du génie et du train, tels que affûts, caissons, caisses ou ballots de cartouches, cuisines et forges de campagne, charrettes à instruments, pontons, tréteaux de ponts, fil de fer à pointes, harnachement, etc. ; les objets d'équipement et d'habillement militaire, tels que gibernes, cartouchières, sacs, bricoles, cuirasses, outils de sape, tambours, marmites, selles, harnais, pièces confectionnées d'habillement militaire, tentes, etc. ; les bâtiments se rendant dans un port ennemi, même sous pavillon de commerce

(1) F. de Martens, *Traité*, t. III, liv. IV, ch. III, § 136.

(2) R. D. I. P., t. IV, Documents, p. 7.

neutre, si, d'après leur construction, leur aménagement intérieur et autres indices, il y a évidence qu'ils sont construits dans un but de guerre et se dirigent vers un port ennemi pour être vendus ou remis à l'ennemi ; chaudières et machines de tout genre pour navires, montées ou démontées ; combustible de tout genre tel que charbon, naphte, alcool et autres matériaux semblables ; matériel et objets pour des installations télégraphiques, téléphoniques, ou pour la construction des voies ferrées ; en général tous les objets destinés à la guerre sur mer ou sur terre, de même que le riz, les vivres et les chevaux, bêtes de somme et autres pouvant servir dans un but de guerre, s'ils sont transportés pour le compte ou à destination de l'ennemi ». Ce texte a été complété par les Instructions du 28 février/12 mars 1904. Le 3/21 avril, la Russie a déclaré le coton contrebande de guerre (1). — La Russie donnait ainsi à l'idée de contrebande une extension très large. Lors du traité de Berlin de 1885, dont les prescriptions prévoyaient la libre navigation du Congo et du Niger en cas de guerre, excepté pour les marchandises de contrebande, le gouvernement russe avait déclaré dans les négociations que jamais il ne considérerait la houille comme contrebande. — A la suite des protestations de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, qui s'élevèrent notamment contre la doctrine russe relative au charbon et aux vivres, la Russie apporta à son règlement une modification qui substitua la notion de la contrebande *relative* à celle de la contrebande *absolue* (2).

1556¹. — Le Japon, à l'occasion de sa guerre avec la Russie, a, le 11 février 1904, par un arrêté du ministère de la marine, considéré comme contrebande de guerre : 1° les armes, les munitions, les explosifs et leurs matières premières (y compris le plomb, le salpêtre, le soufre, etc.), et les machines servant à leur fabrication, le crin et les uniformes, les objets d'équipement pour l'armée de terre et la marine, les plaques de blindage, les matériaux et machines pour la construction et l'armement des navires, ainsi que toutes autres marchandises utilisables dans des buts de guerre, — en tant que tous ces articles traversent le territoire ennemi ou sont destinés aux troupes de terre et de mer qui s'y trouvent ; 2° les vivres, les boissons, les chevaux, les harnais, les chariots, les fourrages, le charbon, le bois, la monnaie, l'or et l'argent non monnayés, les appareils et matériaux pour l'établissement de télégraphes, de téléphones et de voies ferrées, en tant que ces articles sont destinés aux troupes ennemies ou sont en route pour des places ennemies où ils peuvent être utilisés dans des buts de guerre ; 3° sont exceptés les articles reconnus indispensables pour

(1) V. R. D. I. P., t. XI, Documents, pp. 11-13

(2) V. Livre bleu anglais. — V. Hershey, *op. cit.*, pp. 160 et s., et spécialement pp. 167 et s. ; Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, pp. 490 et s. — Comp. de Lapradelle, *La nouvelle thèse du refus de charbon aux belligérants dans les eaux neutres*, R. D. I. P., t. XI p. 521.

les besoins des navires ». Ce sont des règles analogues que contient le règlement japonais sur les prises du 7 mars 1904 (art. 13 et s.) (1). — Lors de la guerre sino-japonaise de 1894, le Japon avait déclaré le plomb contrebande de guerre. La *Chine*, de son côté, considéra comme contrebande le riz et les chevaux, elle a aussi prétendu traiter comme telle le chlorate de potasse destiné à la fabrication des allumettes, et l'eau, indispensable comme la houille aux machines à vapeur des navires de guerre (2).

1557. — L'*Italie*, dans l'article 216 de son Code de la marine marchande du 24 octobre 1877, ne considère comme contrebande que les munitions de guerre de toute espèce, et généralement tout ce qui, sans manipulation, peut servir à un *armement immédiat* maritime ou terrestre, sauf les diverses conventions par traités, et les *déclarations spéciales faites au commencement des hostilités*. — L'Italie n'a-t-elle pas ainsi adopté le système anglais, consistant à édicter, lors de chaque guerre spécialement, une loi d'exception, de manière à laisser toujours l'incertitude régner sur la réglementation de la contrebande ? A la première occasion offerte, lors de la guerre de 1866, l'Italie n'a-t-elle pas ajouté deux articles supplémentaires ? — Néanmoins, dans le traité signé avec les Etats-Unis, le 26 février 1871, l'Italie a exactement limité les prohibitions aux spécialités de guerre, aux matières manufacturées, préparées et adoptées *expressément* pour faire la guerre sur terre ou sur mer. — En 1908, le ministère de la marine d'Italie, a publié un recueil intitulé « Règles de droit international maritime en temps de guerre », destiné aux commandants et officiers de la marine militaire, dont un chapitre est consacré à la contrebande de guerre (3).

1557'. — Le *Mexique*, dans son code militaire, ne range dans la contrebande de guerre (art. 1656) que les objets fabriqués pour la guerre ou ayant une application directe dans la guerre.

1558. — Cette rapide revue des législations particulières (4) indique une certaine tendance vers l'unité de réglementation de la contrebande, par l'adoption des principes de la neutralité armée. Mais elle sert aussi à constater l'absence d'un accord commun et général et à reconnaître que l'obstacle permanent à cet accord est la politique

(1) V. R. D. I. P., t. XI, Documents, p. 13 et t. XII, p. 613. — V. R. D. I. P., t. XI, Documents, pp. 1 et s., le texte des déclarations de neutralité des divers Etats pendant la guerre russo-japonaise. — V. Takahashi, *op. et loc. cit.*

(2) R. D. I. P., t. I, pp. 475 et 476. — Sur les questions relatives à la contrebande de guerre qui s'élevèrent pendant la guerre sino-japonaise, V. Takahashi, *Cases on international law during the chino-japanese war*, 1899. — Pour la guerre hispano-américaine de 1898, V. R. D. I. P., t. VI, pp. 460 et s. — Pour la guerre Sud-africaine de 1899-1900, V. R. D. I. P., t. VII, pp. 815 et s. — Pour la guerre russo-japonaise, V. les ouvrages de Lawrence, Hershey, Smith et Sibley, Takahashi. — V. aussi les Règlements des prises japonais de 1894 et de 1904, et le Code naval des Etats-Unis de 1900, art. 34 et s.

(3) V. Coquet, R. D. I. P., t. XXI, p. 106 et note 4.

(4) V. Calvo, *op. cit.*, t. V, §§ 2717 à 2736.

de l'Angleterre, réservant aux belligérants le droit, menaçant pour les neutres, de promulguer, selon leurs intérêts variables et contingents, des édits de contrebande accidentels et changeants.

« Les Cours de prises elles-mêmes, trop souvent influencées par les considérations politiques du moment, se sont trouvées hors d'état de consacrer une jurisprudence fixe et uniforme sur ce point particulier du droit international. Les contradictions qui ressortent de leurs sentences, rendues souvent par les mêmes juges, et dans des cas absolument identiques, sont telles que nous renonçons à citer aucune des espèces qui se rapportent à la matière ». Ainsi s'exprime Calvo (1).

3. — Doctrine

1559. — Grotius (*op. cit.*, lib. III, cap. 1, § 5) répartit les objets de commerce en trois catégories : 1^o les objets exclusivement utiles à la guerre, armes et munitions : ces objets constituent, essentiellement et pour tous, la contrebande de guerre ; 2^o les objets qui ne sont d'aucune utilité à la guerre, objets de luxe ; ils sont libres ; 3^o les objets qui sont à la fois utiles en temps de paix et en temps de guerre, d'un usage douteux, *usus ancipitis, quæ in bello et extra bellum usum habent*. — Cette 3^e catégorie comprend l'or et l'argent, les vivres, les matériaux pour la construction des vaisseaux ou munitions navales, tous les métaux, le charbon, le soufre. — Il faut envisager l'état de la guerre. Le belligérant ne peut-il vaincre, sans saisir les objets *usus ancipitis* destinés à l'adversaire : il aura le droit de les saisir, mais à charge de restitution ou d'indemnité.

Grotius reconnaît ainsi deux sortes de contrebande de guerre : l'*absolue*, comprenant les choses qui sont *essentiellement* et pour *tous* les Etats exclusivement utiles à la guerre ; la *relative*, dont la compréhension s'élargira, s'accroîtra ou se rétrécira, se diminuera selon les conditions contingentes de telle ou telle guerre, selon les ressources et les besoins variables des Etats belligérants. — Tels objets seront contrebande de guerre dans une lutte et ne le seront pas dans telle autre. Au gré et d'après la décision de qui ? Des belligérants évidemment, et non d'après les neutres.

Bynkershoek critique la classification de Grotius. Pour lui sont objets de contrebande, par l'usage et par les traités, les armes et les munitions de guerre. Sont de libre commerce *omnia quæ ad usum belli parata non sunt*, et même les matières premières propres à la fabrication des armes. Sinon, dit-il, il faudrait tout prohiber, *quia nulla fere materia est ea qua non saltem aliquid bello aptum facile fabricemus*. — Mais, à l'égard des munitions navales, il revient à adopter la thèse de Grotius (*Quæstiones juris publici*, lib. I, cap. X).

Cocceius (*Novum systema jurisprudentiæ naturalis et romanæ*, § 789)

(1) Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2737.

affirme que « personne ne peut empêcher ni troubler le commerce d'un neutre avec les belligérants, même si ce commerce leur procure une augmentation de forces comme par exemple si leur sont fournis du fer, des armes, des vivres et d'autres choses qui sont employées dans la guerre ».

Hubner a émis une théorie fort compliquée, que nul autre auteur n'a adoptée (1).

1560. — Parmi les auteurs modernes, la majeure partie des publicistes anglais adoptent, au fond, la classification de Grotius et les deux sortes de contrebande : l'une, dite *absolue*, limitée aux armes et munitions de guerre et toujours confiscable ; l'autre illimitée, *relative* ou *conventionnelle*, comprenant toutes les marchandises d'un usage double et douteux (*res ancipitis usus*), saisissables selon les circonstances, d'après leur destination : flotte ennemie, port militaire ennemi, point du territoire où est concentrée une armée, etc. (2). — D'après Lorimer (*op. cit.*, p. 273), « le commerce de toute espèce d'objets sera absolument libre entre les citoyens neutres et les belligérants agissant en leur qualité privée ; aucune distinction ne sera faite entre les objets qui possèdent et ceux qui ne possèdent pas le caractère de contrebande de guerre ».

1561. — Presque tous les publicistes français repoussent la thèse de Grotius et des auteurs anglais et la réfutent avec énergie, mais plusieurs d'entre eux arrivent, par une voie plus ou moins détournée, à l'adopter, au moins dans son principe, sinon dans toutes ses applications. — Ainsi font Massé (*Droit commercial*, t. I, n° 208), Ortolan (*Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. II, liv. III, ch. VI). — Hautefeuille combat avec énergie l'idée de contrebande relative (*Droits et devoirs des nations neutres*, t. II, p. 118). Il propose de ne réputer contrebande que les articles *expressément et uniquement* destinés à faire la guerre (*Histoire du droit maritime*, p. 433). De même, Despagnet (*op. cit.*, n° 688).

1562. — Parmi les Allemands, Bluntschli (*op. cit.*, art. 801 et 805) admet les deux sortes de contrebande : mais sa thèse est en certains points embarrassée. — Perels (*op. cit.*, § 45) ne formule pas d'opinion personnelle ; il se contente de constater les divergences et les difficultés qu'elles suscitent.

Gessner, qui a amplement traité la question, ne veut d'abord admettre comme objets de contrebande que les armes et les munitions de guerre ; mais il conclut en demandant que les puissances s'entendent pour abolir la distinction impratique entre la contrebande absolue et la relative, de sorte que cette dernière subsiste seule (Gessner, *op. cit.*, 2^e édit., §§ 104, 109, 110).

(1) *De la saisie des bâtiments neutres*, t. II, part. II, ch. I, §§ 5 et 6.

(2) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, ch. VII, n° 142 et s. — Phillimore, *op. cit.*, t. III, §§ 234-284. — Hall, *op. cit.*, §§ 236-254.

Klüber (*op. cit.*, §§ 287-290) déclare qu'en l'absence de traités la contrebande de guerre n'a pas d'existence juridique et que le commerce des armes et des munitions avec les nations en guerre est absolument libre, pourvu qu'il ne se fasse point dans le dessein de favoriser l'une des parties belligérantes, mais dans un but uniquement mercantile.

1563. — Heffter nous paraît avoir émis l'opinion la plus raisonnable. Cet auteur admettait la notion des deux sortes de contrebande et il ajoutait avec beaucoup de justesse : « l'idée de contrebande, on le voit, est une idée complexe, variable selon les temps et les circonstances et qu'il est difficile de déterminer d'une manière absolue et constante. Il faut donc que les nations se mettent d'accord sur la nature et les limites exactes de la contrebande, soit en général, soit *particulièrement* au commencement d'une guerre. Car il ne peut être loisible aux belligérants d'imposer, suivant leurs intérêts spéciaux, et dès qu'ils en auraient les forces nécessaires, aux nations neutres des restrictions plus ou moins onéreuses. Rien ne les autorise à donner des lois » (*op. cit.*, § 160).

Bulmerincq était du même avis (R. D. I., t. XI, p. 612). — Comme eux, le savant juriste anglais, sir Travers-Twiss, pense qu'au commencement de chaque guerre, les belligérants devraient notifier à toutes les puissances neutres quels sont les articles d'un usage douteux qu'ils entendent confisquer. Les commerçants neutres auraient un avertissement analogue à celui que leur transmet la notification d'un blocus, notification qui autorise à confisquer avec tous leurs chargements tous les navires qui tentent de faire du commerce avec un port bloqué (1).

1563¹. — Le Suédois Kleen (*De la contrebande de guerre*, 1893 ; *Lois et usages de la neutralité*, 1898, t. I, liv. I, div. 3, ch. I, art. 6 ; *Le droit de la contrebande de guerre*, R. D. I., t. XXV, pp. 7, 124, 239, 389) restreint la notion de la contrebande de guerre aux objets expressément faits pour la guerre et y servant dans leur état actuel immédiatement et spécialement ; il ne reconnaît pas la contrebande relative.

1564. — En résumé, les publicistes ont vainement essayé de comprendre, dans une formule unique, les objets de contrebande de guerre. — Les classifications proposées n'ont pas obtenu un assentiment général. — La raison de ce désaccord est, à nos yeux, évidente. — La matière est essentiellement *contingente* et susceptible, selon les circonstances, d'extensions très étendues ou de restrictions assez étroites. — Aussi les auteurs de la déclaration de Paris du 16 avril 1856 n'ont-ils pas essayé de formuler une définition. En 1859, le ministère britannique refusa d'en donner une aux négociants.

1564¹. — Dans sa session de Zurich, en 1877, l'Institut de droit

(1) Travers-Twiss, *op. cit.*, ch. VII, n° 143.

international a proposé la formule suivante : « Sont sujets à saisie : les objets destinés à la guerre ou susceptibles d'y être employés immédiatement. Les gouvernements belligérants auront, à l'occasion de chaque guerre, à déterminer les objets qu'ils tiendront pour tels » (1).

L'Institut de droit international, dans sa session de Venise, en 1896, a posé des règles relativement à la contrebande de guerre. Il a admis les principes suivants : « Art. 1^{er}. Sont contrebande de guerre : 1^o les armes de toute nature ; 2^o les munitions de guerre et les explosifs ; 3^o le matériel militaire (objets d'équipement, affûts, uniformes, etc.) ; 4^o les vaisseaux équipés pour la guerre ; 5^o les instruments spécialement faits pour la fabrication immédiate des munitions de guerre. — Art. 2. Sous la dénomination de *munitions de guerre* doivent être compris les objets qui, pour servir immédiatement à la guerre, n'exigent qu'une simple réunion ou juxtaposition ». — Par les articles 4 et 5, l'Institut déclare abolies les contrebandes *relative (usus ancipitis)* et *accidentelle* ; mais il permet au belligérant, à son choix et à charge d'une équitable indemnité, de séquestrer ou de préempter les objets qui, en chemin vers un port de son adversaire, peuvent également servir à l'usage de la guerre et à des usages pacifiques (2).

L'Institut, dans sa session de Copenhague en 1897, a voté certains articles destinés à mettre en harmonie le règlement sur les prises maritimes qu'il a adopté en 1887 et le règlement sur la contrebande de guerre accepté à Venise en 1896 (3).

1864². — La question de la contrebande de guerre, qui figurait au programme (circulaire du Président des Etats-Unis M. Roosevelt pour la convocation d'une seconde conférence de la Paix du 21 octobre 1904 ; note de l'Empereur de Russie sur la convocation d'une seconde conférence de la Paix à la Haye du 16/29 mars 1906), a été longuement discutée par la deuxième conférence de la Paix réunie à la Haye en 1907. Mais, celle-ci n'a abouti sur ce point à aucune résolution. Elle avait été saisie de cinq propositions différentes, présentées par l'Allemagne, la France, le Brésil, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Celles de l'Allemagne, de la France et des Etats-Unis maintenaient la distinction de la contrebande en absolue et relative ; celle du Brésil, inspirée des résolutions de l'Institut de droit international, ne reconnaissait que la contrebande absolue. La proposition de la Grande-Bretagne tendait purement et simplement à la suppression de la notion même de la contrebande de guerre (4) : c'était abandonner les errements anciens ; la nouvelle attitude de

(1) Annuaire de l'Institut, t. II, p. 152.

(2) V. Dupuis, *L'Institut de droit international, session de Venise (septembre 1896)*, R. D. I. P., t. III, pp. 648 et s. — Annuaire de l'Institut, t. XV, p. 205.

(3) V. Dupuis, *L'Institut de droit international, session de Copenhague (août 1897)*, R. D. I. P., t. IV, p. 777. — Annuaire de l'Institut, t. XVI, pp. 44 et 311.

(4) V. le discours du délégué anglais, lord Reay, à la séance du 24 juillet 1907 de la 4^e commission (Actes et documents, t. III, p. 854).

l'Angleterre s'explique par le besoin urgent qu'elle a maintenant des vivres et des matières premières dont elle est de plus en plus tributaire de l'étranger, il ne faut donc pas que soit entravé le commerce des neutres qui lui apportent ces marchandises (1). Le projet britannique obtint la majorité des suffrages (25 adhésions sur 35 voix), mais il eut contre lui la majorité des grandes puissances, notamment l'Allemagne, les Etats-Unis, la France et la Russie : la distinction des deux espèces de contrebande demeurait dès lors; l'entente put s'établir sur la détermination des objets de contrebande absolue, elle ne put au contraire se faire sur la notion de contrebande conditionnelle et en conséquence la conférence renonça à élaborer un règlement sur la contrebande de guerre (n° 1588ⁱ).

1565. — De l'examen des traités, des législations particulières, des opinions des publicistes, malgré leurs divergences et leurs oppositions, ne peut-on pas conclure que :

1° La contrebande de guerre comprend tous engins et armes, canons, obusiers, mitrailleuses, revolvers et autres armes à feu, les armes blanches..., les poudres et substances fulminantes quelconques..., les affûts, les outils à l'usage du génie militaire, les articles de télégraphie militaire, etc..., les casques, cuirasses, harnais, selles, uniformes, les vaisseaux de guerre (2), leurs tourelles ou coupoles, leurs éperons, etc., tous les instruments ou objets *expressément fabriqués* pour les besoins de la guerre sur terre ou sur mer (3).

2° L'or et l'argent monnayés, ou en barres, les vivres et les matières alimentaires ne sont pas, *en principe*, rangés parmi les objets de contrebande.

(1) La situation qui, au point de vue des approvisionnements, serait faite à l'Angleterre en cas de guerre où elle serait engagée, a été examinée en Angleterre même par une grande commission d'enquête, dont le travail a été publié dans trois Livres bleus. Ces livres ont été analysés par M. d'Eichthal dans un article de la Revue politique et parlementaire paru en 1907.

(2) En ce qui concerne le transport des vaisseaux de guerre, une question s'est posée à l'occasion de l'expédition française à Madagascar. — Le gouvernement français passa, en 1895, avec un armateur anglais un contrat pour le transport des canonnières destinées aux troupes françaises dans l'île de Madagascar. N'était-il pas du devoir de l'Angleterre de mettre obstacle à l'exécution de ce contrat ? La difficulté a été traitée à la Chambre des communes. En admettant qu'il y eût guerre véritable entre la France et son protégé, le royaume de Madagascar, et par suite neutralité de l'Angleterre, on doit dire que, dans l'état actuel du droit international, celle-ci ne devait pas, en sa qualité de neutre, s'opposer à l'exécution du contrat : le transport des canonnières était un acte de contrebande de guerre, qu'accomplissait à ses risques et périls l'armateur anglais, mais l'Etat dont ce dernier était le sujet n'avait pas l'obligation d'interdire l'accomplissement de cet acte, car un Etat neutre n'est point tenu d'empêcher ses sujets de prendre part à un acte de contrebande (V. n° 1472 et s. V. sur la question R. D. I. P., t. II, pp. 249 et s.). — Une obligation de cette nature est toutefois imposée aux Etats neutres par M. Klæen, *De la contrebande de guerre et des transports interdits aux neutres*, pp. 43 et s.

(3) Perels, *Manuel*, § 45-IV, pp. 275 et s.

3° Ne faut-il pas donner la même solution à l'égard des machines à vapeur, du charbon ? — En 1859 et en 1870, la France n'a pas rangé le charbon dans les articles de contrebande (Bluntschli, *op. cit.*, art. 806. — Perels, *Manuel*, § 45, p. 276) ; en 1898, l'Espagne n'a pas non plus compris le charbon au nombre des objets de contrebande, les Etats-Unis l'ont au contraire déclaré contrebande de guerre « quand il est destiné à une station navale, à un port de ravitaillement, à un ou plusieurs navires ennemis » (R. D. I. P., t. VI, pp. 465 et s.) ; c'est une solution analogue à celle des Etats-Unis qu'a consacrée le Japon en 1904 ; la Russie, à la même époque, a déclaré le charbon contrebande de guerre (V. nos 1556 et 1556¹).

4° Les munitions navales, telles que bois de construction, bois de mâture, chanvre, goudron, etc., les matières premières propres à la fabrication des munitions de guerre, soufre, salpêtre, sont aussi des objets de contrebande relative. Leur transport vers l'un des belligérants ne prend-il pas le caractère d'un secours manifestement hostile ?

B. — *Objets d'une certaine destination. — Théorie du voyage continu* (1)

1566. — Le trafic d'objets susceptibles de servir à la guerre ne constitue pas par lui seul l'infraction à la règle internationale. Il faut qu'il s'y joigne un second élément : la *destination hostile*.

1566¹. — Mais que faut-il entendre exactement par ce terme ? — L'expression « destination hostile » peut être interprétée de deux façons différentes :

1566². — Elle peut signifier d'abord la *destination par l'ennemi aux usages de la guerre*. Un objet constituera ou non de la contrebande de guerre suivant qu'il sera ou non utilisé dans un but militaire. C'est dans ce sens qu'on considère que les choses à usage double, *res ancipitis usus*, peuvent être des articles de contrebande de guerre. Le caractère illicite étant attaché à l'emploi, une même marchandise pourra donc être tantôt prohibée et tantôt non prohibée, et c'est dans chaque cas particulier, non point en général, qu'à cet égard une décision devra être prise. Mais comme il est impossible pour un croiseur de connaître à l'avance l'usage que l'ennemi fera de la marchan-

(1) Sur la théorie du voyage continu, V. en dehors des ouvrages généraux et des ouvrages cités au début du chapitre IV, p. 835, note 1 : Baty, *International law in South Africa*, 1900, pp. 1-44. — Dundaswhite, *The seizure of the Bundesrath*, *The Law Quarterly Review*, 1901. — Hansemann, *Die Lehre von der einheitlichen Reise im Rechte der Blockade und Kriegskonterbande*, 1910. — De Har, *Contraband goods and neutral ports*, *The Law Quarterly Review*, 1901 et 1907. — Westlake, Introduction à l'ouvrage de M. Takahashi, *Cases on international law during the chino-japanese war*, 1899, pp. xvii-xxvii et *The law Quarterly Review*, 1899, p. 23. — X., *Doctrine of continuous voyage as applied to contraband*, *Columbia Law Review*, t. XVIII, p. 690. — X., *International law-contraband, continuous voyage, effect of knowledge on owner or master of ships*, *Minnesota Law Review*, mars 1917, pp. 229-283 et *J. I. P.*, t. XLV, p. 148.

dise, force est d'établir des présomptions en ce qui concerne cet usage. On se trouve ainsi conduit nécessairement à un certain arbitraire. Une des présomptions les plus communément admises est qu'un objet pacifique par sa nature sera supposé destiné à la guerre lorsqu'il est dirigé vers un point occupé par les forces ennemies, par exemple vers un port militaire, et non vers un port de commerce. — Cette manière de voir, qui impose l'admission de la contrebande relative et accidentelle, a été consacrée par l'Angleterre et les Etats-Unis et, en 1904, par la Russie et le Japon ; un certain nombre d'auteurs l'ont également adoptée. Mais elle est rejetée par tous ceux qui, pour déterminer la contrebande, s'attachent exclusivement au caractère et à la nature des objets. « La neutralité, dit Kleen (1), est violée par le seul fait du transport d'un objet d'une certaine espèce, quel que soit l'usage que le belligérant fera de la chose : qu'il l'emploie ou non à telle fin ou à telle autre, c'est son affaire, cela ne concerne pas le droit international ».

1566³. — En réalité, la destination d'emploi ne présente un intérêt que pour préciser les espèces d'objets susceptibles de constituer des objets de contrebande. Mais, pour qu'un objet soit en fait vraiment de la contrebande de guerre, soumise comme telle à saisie, il ne suffit pas qu'il soit d'une certaine espèce, il faut de plus qu'il soit d'une certaine destination, en ce sens qu'il doit être destiné à parvenir à l'ennemi. La destination hostile, qui forme le second élément de la notion de contrebande, est uniquement une destination de direction : *la destination d'arriver de l'objet en la possession de l'ennemi* (2). Le commerce de certains objets n'est nullement interdit pendant la guerre ; c'est le commerce de ces objets *avec l'ennemi* qui est illicite et contre lequel le belligérant au détriment duquel il se fait peut se protéger par les mesures qu'admet le droit des gens. Seul leur transport vers les forces navales ou les ports de l'ennemi rend le neutre coupable d'un acte contraire aux devoirs de la neutralité, car le chargement de contrebande ainsi dirigé prêtera, s'il arrive à destination, une assistance manifeste au belligérant, dont il accroîtra les ressources militaires. Il n'y a pas en principe de contrebande entre port neutres.

1566⁴. — Comment toutefois déterminer cette destination hostile ? — La question paraît simple, lorsque le navire et les marchandises ont une destination identique, soit neutre, soit ennemie. — Elle est délicate, quand le navire et son chargement de contrebande n'ont pas la même destination, l'un ayant une destination neutre, l'autre une destination ennemie. Alors, est-ce la destination du navire qu'il faut envisager, ou celle des marchandises ? On peut dire en faveur du premier système que ce qui constitue la contrebande, c'est essentiellement le transport vers l'ennemi, par le moyen d'un navire, d'articles d'une certaine nature. Mais on peut dire en faveur du second

(1) Kleen, *De la contrebande de guerre*, p. 32.

(2) Comp. Kleen, *op. cit.*, pp. 30 et s., et t. I, p. 375.

que ce sont les objets chargés sur le navire, beaucoup plus que le navire lui-même, qui constituent la matière de la contrebande, que si le navire sert de véhicule aux marchandises qu'il transporte il ne s'immisce par là dans les hostilités qu'autant que ces marchandises ont elles-mêmes une destination hostile. Chacun de ces systèmes a été en fait adopté par la pratique.

Pour la France, c'est la destination des marchandises qu'on doit uniquement considérer. « Les armes, poudres, boulets et autres munitions de guerre, même les chevaux et équipages qui seront transportés pour le service de nos ennemis seront confisqués », dit l'article 11 de l'ordonnance sur la marine d'août 1681. Et, plus précis, l'article 1^{er} du règlement du 26 juillet 1778 déclare : « A l'égard des navires des Etats neutres qui seraient chargés de marchandises de contrebande destinées à l'ennemi, ils pourraient être arrêtés et lesdites marchandises seront saisies et confisquées ». On trouve une disposition analogue dans les Instructions du 31 mars 1854 et du 25 juillet 1870. Il résulte de cette doctrine : 1^o que les articles de contrebande de guerre seront exposés à la capture, si, d'après les papiers de bord, ils sont à destination d'un port ennemi, quoique le navire soit lui-même à destination d'un port neutre ; 2^o qu'ils seront soustraits à la saisie, si, d'après les papiers de bord, ils sont à destination d'un port neutre, bien que le navire ait comme destination un port ennemi.

Tout autre est le système suivi en Angleterre. Pour elle, c'est au contraire la destination du navire qu'il faut envisager : la destination du navire est concluante en ce qui concerne la destination des marchandises. D'où cette double conclusion : 1^o Si la destination du navire est ennemie, la destination des marchandises à bord sera considérée comme ennemie, quoiqu'il ressorte des papiers ou d'autres témoignages que les marchandises mêmes n'ont pas pour destination un port hostile, mais sont destinées à être transportées au delà à un port neutre. 2^o Si la destination du navire est neutre, la destination des marchandises à bord sera considérée comme neutre, quoiqu'il ressorte des papiers ou autres témoignages que les marchandises mêmes ont une destination hostile ultérieure, qu'elles doivent atteindre au moyen d'un transbordement, d'un transport par terre ou autrement. Et on admet que la destination d'un navire doit être considérée comme neutre lorsque le port où il va et tous les ports intermédiaires où il doit relâcher dans le cours de son voyage sont neutres, mais qu'elle doit être considérée comme hostile : a) si le port où il va ou tout autre point intermédiaire où le navire doit relâcher dans le cours de son voyage est hostile ou si dans le cours de son voyage il doit rejoindre la flotte de l'ennemi en mer ; b) si, dans le cas où la destination du navire est annoncée dans ses papiers comme devant dépendre des éventualités, quelqu'un des ports où une de ces éventualités peut le déterminer à toucher ou à se rendre est hostile : cette présomption de destination peut toutefois être repoussée en établissant la preuve

évidente que le capitaine a définitivement abandonné une destination hostile pour en atteindre une neutre. Telles sont les règles que la pratique britannique a adoptées dès le XVIII^e siècle et qui ont été expressément consacrées par le Manuel du droit concernant les prises maritimes publié en 1866 par l'Amirauté. — Ce sont également celles que le Japon admet, et qu'il a notamment stipulées dans son règlement sur les prises maritimes du 7 mars 1904 (art. 15, 16 et 17) (1). — L'Italie, dans l'article 215 de son code de la marine marchande de 1865, modifié en 1877, détermine aussi en règle générale la destination du chargement par la destination du navire qui le porte.

1566^b. — Est-ce à dire qu'on doit nécessairement admettre qu'il n'y aura jamais contrebande de guerre quand le navire porteur des marchandises ou quand les marchandises elles-mêmes sont destinées à un port neutre, et qu'au contraire il y aura toujours contrebande lorsque le navire ou les marchandises ont comme destination un port ennemi ? La formule employée est certainement trop étroite. C'est de destination à un « pays neutre » ou à un « pays ennemi » qu'il faut parler, plutôt que de destination à un « port neutre » ou à un « port ennemi ». Il va de soi, d'autre part, qu'il faut encore envisager la destination à un pays occupé par l'ennemi et celle à une force ennemie en pleine mer ou en territoire neutre. Mais il y a plus. Il se peut que, dans un pays ennemi ou occupé par l'ennemi, les cargaisons doivent être reçues par un sujet neutre et que, dans un pays neutre, elles doivent être remises à un sujet belligérant. Ces faits seront-ils sans importance ? En définitive, ce que l'on veut lorsqu'on permet la saisie de la contrebande de guerre, c'est empêcher que celle-ci ne contribue à aider l'ennemi dans la lutte où il s'est engagé ; or cette aide ne risque-t-elle pas de se produire quand les articles de contrebande sont consignés en pays neutre à un sujet ennemi ? On est en droit de le craindre (2). Il semble par contre qu'il en doive être autrement dans le cas où la remise est faite à un sujet neutre en pays ennemi. Cette dernière solution serait cependant erronée : car, malgré le principe de l'inviolabilité de la propriété privée sur terre, on admet que l'Etat belligérant a le droit de s'emparer, par voie de réquisition ou autrement, des choses utilisables à la guerre appartenant à des particuliers, même à des particuliers neutres. La même considération doit conduire à déclarer contrebande de guerre saisissable les objets qui, expédiés sur un navire destiné à un port ennemi, ont comme destination un endroit neutre situé au delà du port ennemi : il est en effet bien certain qu'alors la contrebande ne parviendra jamais à son véritable destinataire (3). En résumé, les seules hypothèses où

(1) V. R. D. I. P., t. XII, p. 615.

(2) V. en ce sens Paul Fauchille, *La théorie du voyage continu en matière de contrebande de guerre*, R. D. I. P., t. IV, p. 302. — V. toutefois Thonier, *De la notion de contrebande de guerre*, p. 235.

(3) V. Paul Fauchille, *op. et loc. cit.*

réellement il ne pourra pas y avoir contrebande de guerre seront celle où les objets appartenant à la catégorie des articles de contrebande, chargés sur un navire à destination neutre, doivent être reçus par un sujet neutre, et celle où, expédiés sur un navire destiné à une place ennemie, ils doivent atteindre un lieu neutre placé sur la route avant le port ennemi.

1566^b. — Les navires de commerce sont tenus d'avoir à leur bord certains papiers indiquant le lieu de destination du bâtiment, celui de la cargaison et la personne à qui celle-ci doit être consignée. C'est par ces papiers qu'est établie la destination ennemie ou neutre qui doit constituer ou non la contrebande de guerre. Et le croiseur belligérant doit avoir égard à leurs indications. — Mais il se peut que les papiers aient été falsifiés, que par exemple ils indiquent à tort une destination non hostile. C'est à celui qui veut saisir les marchandises qu'il appartiendra de démontrer le caractère mensonger des documents, l'intention loyale devant toujours être présumée. S'il fait cette preuve, la destination apparente ne pourra pas évidemment prévaloir sur la destination véritable, et le transport pourra être saisi avant même d'avoir atteint la destination faussement déclarée. Si, au contraire, il ne peut la faire, la fausse destination neutre devra être tenue pour la destination réelle, et ce n'est qu'après qu'il aura dépassé cette destination, alors qu'il voguera vers la place ennemie, terme véritable de son voyage, que le transport pourra être capturé. — Une autre fraude peut encore se concevoir. Les papiers de bord ne sont pas faux, mais seulement incomplets : le navire ou les marchandises doivent bien atteindre le lieu de destination neutre indiqué ; mais, arrivés en ce lieu, ils n'y feront qu'une simple escale : le navire sera censé y débarquer sa cargaison ou il la mettra réellement à quai, puis, la reprenant aussitôt, il se dirigera avec elle, dans un second voyage, vers un port ennemi, à proximité du premier de manière à réduire le plus possible les périls de la traversée. Il sera certainement plus difficile au belligérant d'établir que les papiers sont incomplets que de prouver qu'ils sont simulés. Cette preuve cependant n'est pas impossible. Si elle est faite, le croiseur qui rencontre le navire dans son premier voyage, en route vers le port neutre, pourra régulièrement considérer qu'il y a contrebande de guerre ; mais, dans le cas contraire, il devra ne tenir compte que de la destination neutre apparente, et c'est seulement dans le nouveau voyage vers le port ennemi qu'il pourra opérer une saisie.

1567. — Ces fraudes s'expliquent aisément. D'après les principes, les articles de contrebande ne peuvent être pris qu'en flagrant délit, *in delicto*, pendant l'accomplissement du transport coupable vers une destination ennemie ; si l'on fixe comme destination au navire ou aux marchandises une place neutre, en ayant soin de la choisir le plus près possible du port ennemi, lieu réel de destination, on échappera à la saisie pendant le voyage vers cette place, et on réduira

au strict minimum les chances de capture pendant la traversée qui du port neutre doit aboutir au port ennemi. Mais de pareilles fraudes sont évidemment de nature à porter un sérieux préjudice aux intérêts des belligérants, puisque, grâce à elles, à raison de l'impuissance où ils seront souvent d'établir l'inexactitude des papiers de bord, les neutres pourront, presque sans risques, faire parvenir aux ennemis des marchandises susceptibles d'usage à la guerre. N'y a-t-il donc aucun moyen de les déjouer ? Pour y parvenir, il suffira de permettre aux belligérants de se fonder sur de simples présomptions, sans qu'ils aient à produire des preuves évidentes et incontestables, pour affirmer que la destination neutre indiquée dans les papiers de bord est une destination simulée ou le terme d'un premier voyage qu'un second suivra à destination de l'ennemi, ces deux voyages n'étant en réalité que les deux parties d'un seul et même voyage. Alors, le trajet suivi étant regardé comme ne faisant qu'un tout, la saisie des navires sera permise dès leur sortie du port de départ, et ce sera aux neutres qu'il incombera de démontrer par des preuves indiscutables l'inexactitude des présomptions de destination hostile alléguées contre eux.

1567¹. — En fait, c'est le moyen que, dans sa double application, les cours de prises de certains pays ont inauguré au cours du xix^e siècle. Elles ont infligé à un voyage entre deux ports neutres les conséquences d'un voyage entre un port neutre et un port ennemi, sous prétexte qu'il y a lieu de soupçonner, par un ensemble de présomptions se dégageant des circonstances de l'envoi, que l'intention des parties a été, dès le départ du navire, de conduire en réalité, sur le même navire ou à l'aide d'un transbordement, la cargaison en pays ennemi après qu'elle serait parvenue au port neutre de destination. Ce moyen est connu en droit international sous le nom de *Théorie du voyage continu ou de la continuité du voyage*.

1567². — La première application, reposant sur une présomption de fausseté des indications des papiers de bord, fut faite en 1855 par la France à l'occasion de sa guerre contre la Russie, dans une affaire concernant le navire hanovrien *Frau-Howina*. Ce navire neutre était parti de Lisbonne, avec un chargement de salpêtre, à destination déclarée du port neutre de Hambourg ; arrêté le 28 novembre 1854 par l'avis français le *Phénix*, à huit milles en mer à l'ouest du cap Rocca, sur le soupçon de transport de contrebande, il fut traduit devant le conseil des prises ; et celui-ci, à la date du 26 mai 1855, valida la saisie en décidant que la destination du port neutre de Hambourg, indiquée dans les papiers de bord, devait être présumée frauduleuse et masquait en réalité un voyage vers un port russe de la Baltique, parce que : 1^o le manifeste et les connaissements, en désignant le salpêtre sous la simple dénomination « marchandises » et en déclarant l'expédition faite par le sieur Roiz, au lieu du sieur Schaltz, avaient essayé de dissimuler la nature exacte du chargement et le véritable expéditeur ; 2^o l'expédition coïncidait avec la levée du blocus des

ports russes par les escadres de la France et de l'Angleterre ; 3° le même bâtiment avait précédemment transporté de Lisbonne à Elseneur, pour le compte du même Schaltz, un chargement destiné en réalité à la Russie ; 4° la ville de Hambourg, à proximité du pays ennemi, était le siège d'entreprises commerciales de contrebande pour le compte de la Russie et servait notoirement de voie habituelle aux approvisionnements de celle-ci spécialement en soufre et en salpêtre.

1567³. — C'est surtout pendant la guerre de Sécession américaine, et par les cours de prises des Etats-Unis, que fut faite la seconde application du moyen dont nous parlons : celle présument que la destination d'un port neutre, même sincère, déclarée dans les papiers de bord, n'est pas le but final du voyage, mais seulement le terme d'une première traversée à la suite de laquelle le navire ou les marchandises doivent par un second voyage se rendre dans un lieu ennemi, et qu'ainsi les deux voyages successifs, de port neutre à port neutre et de port neutre à port ennemi, ne sont en réalité qu'un voyage unique, de port neutre à port ennemi, à un moment quelconque duquel la contrebande de guerre peut être saisie. — A cet égard, plusieurs cas demandent à être spécialement cités. — Les juges des Etats-Unis décidèrent, dans les affaires des navires britanniques *Dolphin*, *Pearl*, *Peterhoff* et *Stephen Hart* et du navire suédois *Bermuda*, que des articles de contrebande de guerre voyageant d'un port neutre à un autre port neutre sont saisissables pendant ce voyage si les circonstances permettent de supposer qu'ils doivent subir un transbordement pour être transportés du port neutre à un port ennemi et que dès lors les deux traversées ne font qu'un seul et même voyage indivisible (1). — Mais le cas le plus célèbre où se manifestèrent les principes de la jurisprudence américaine est celui du *Springbok*. Le 3 février 1863, une barque anglaise, le *Springbok*, partie de Londres avec des marchandises de contrebande de guerre, était capturée aux environs de l'île de la Providence par le croiseur fédéral le *Sonoma* ; la Cour suprême des Etats-Unis prononça, dans les premiers mois de l'année 1867, la confiscation du chargement de ce navire, quoique les papiers de bord, entièrement véridiques et réguliers, eussent démontré que le navire et son chargement étaient à destination du port neutre de Nassau, parce qu'il y avait lieu de supposer que, la barque parvenue à Nassau, sa cargaison en serait retirée pour être placée sur un autre navire qui la mènerait dans un port ennemi ; cette supposition d'un voyage ultérieur résultait aux yeux de la cour d'une double circonstance : 1° le port de Nassau était constamment et notoirement fré-

(1) V. Brown Scott, *A survey of international relations between the United States and Germany*, 1917, pp. 79 et s. — Pili Cobbett, *Cases and opinions on international law*, t. II, pp. 420 et 472. — Basset Moore, *Digest of international law*, t. VII, pp. 697 et s. — Les juges condamnèrent aussi, dans les deux cas du *Stephen Hart* et du *Bermuda*, pour intention présumée de violation de blocus.

quenté comme port d'escale et de transbordement par des personnes occupées à transporter de la contrebande de guerre à l'ennemi ; 2° en considérant la nature du chargement, propre à l'usage du service militaire, il n'était pas permis de douter qu'il ne fût destiné aux ports des Etats rebelles, les seuls où il pouvait être utilisé (1).

1567¹. — Cette doctrine des juges américains, qui assimile ainsi, sur de simples présomptions, à un seul voyage *continu*, illicite dans toutes ses parties, des voyages successifs, dont un au moins était régulier puisqu'il avait une destination neutre, n'était pas en réalité une invention américaine. « Nouvelle greffe, entée sur un vieux tronc », elle avait son origine dans une fiction apparue en Angleterre à la fin du XVIII^e siècle ou au début du XIX^e, et imaginée par le célèbre juge des prises britannique sir William Scott (lord Stowell). Les cours des Etats-Unis n'ont fait qu'étendre celle-ci à un cas qu'elle ne prévoyait pas, en en aggravant d'ailleurs les conséquences. La doctrine en question se rattache en effet à ce qu'on appelle la *Règle des commerces nouveaux ou de 1756* dont il fut fait un fréquent usage pendant la guerre de Sept ans entre la France et l'Angleterre. Les lois de l'intercourse coloniale réservaient à la marine nationale des Etats le commerce avec leurs colonies ; dès lors, un Etat, s'il se trouvait en guerre avec un autre Etat, ne pouvait continuer un pareil commerce qu'en s'exposant aux plus grands risques. En 1756, afin d'éviter la saisie de la part des croiseurs britanniques, la France concéda à des neutres, spécialement aux Hollandais, le monopole du commerce colonial. Mais l'Angleterre considéra qu'en faisant en temps de guerre un commerce défendu en temps de paix les Hollandais donnaient à la France un concours contraire aux obligations de la neutralité. Les Hollandais s'avisèrent alors d'un détour : comme le commerce des neutres avec l'Etat belligérant ou avec ses colonies restait toujours permis, ils imaginèrent de faire deux voyages : de porter en pays neutre les marchandises prises dans l'Etat belligérant, puis de les réexpédier du pays neutre dans les colonies du belligérant, ou *vice-versa*. En 1793, et sous Napoléon, au lieu d'envoyer les marchandises directement des colonies françaises vers la France, on les expédiait en Amérique, d'où on les faisait parvenir en France. Ce fut pour atteindre cette

(1) V. Arias, *The doctrine of continuous voyages in the eighteenth century*, A. J., 1915, p. 583. — Baldwin, *The continuous voyage doctrine during the civil war and now*, A. J., 1915, p. 793. — Burke Elliott, *The doctrine of continuous voyage*, A. J., 1907, p. 61. — Paul Fauchille, *op. et loc. cit.* — Garner, *Contraband, right of search and continuous voyage*, A. J., 1915, p. 372. — Gessner, *De la réforme du droit maritime de la guerre*, R. D. I., t. VII, p. 241. — Remy, *op. cit.*, p. 48. — Travers-Twiss, *op. cit.* — Woolsey, *Early cases on the doctrine of continuous voyage*, A. J., 1910, p. 823. — Comp. Leech, *Doctrine of continuous voyage*, *Journal of royal united service Institution*, 1902, p. 1524. — Pyke, *The law of contraband of war*, 1915, pp. 143-163. — Erle Richards, *The british prize courts and the war*, *The british year book of international law*, 1920-21, pp. 20 et s.

combinaison, que, lors des guerres révolutionnaires et napoléoniennes, sir William Scott déclara qu'il fallait dans de semblables cas considérer le second voyage comme la continuation du premier, et le traiter comme s'il n'était qu'une partie d'un voyage unique, interdit, entre l'Etat belligérant et ses colonies. Certaines différences séparent toutefois la théorie de William Scott de l'adaptation qui en fut faite par les cours américaines à la matière de la contrebande de guerre. Appliqué à l'intercourse coloniale, le système de la continuité du voyage n'autorisait la saisie que pendant la seconde partie du voyage, impliquait que les marchandises étaient transportées d'un bout à l'autre du voyage par le même navire, exigeait la preuve par le capteur du caractère fallacieux de l'escale (affaires du *Maria*, du *Thomyris*, du *Polly*, affaire du *William*, 1806). En l'étendant à la contrebande de guerre, les Etats-Unis : 1° condamnèrent la propriété neutre non seulement pendant le second voyage, mais encore durant le premier, alors qu'elle va vers un port neutre ; 2° se contentèrent, pour la validité de la saisie, de simples présomptions d'intention et de conjectures ; 3° ne firent aucune distinction suivant que la cargaison devait ou non, au cours du voyage, passer d'un navire sur un autre.

1567⁵. — La question du voyage continu en matière de contrebande se présenta de nouveau en 1894 pendant la guerre du Japon contre la Chine : alors une discussion eut lieu entre l'Angleterre et le Japon à propos d'un navire britannique le *Gaelic* (1).

1567⁶. — Une extension, particulièrement grave, fut donnée au système de la continuité du voyage en 1896, lors de la guerre entre l'Italie et l'Abyssinie. Le 8 août 1896, un croiseur italien, l'*Etna*, saisissait dans la mer Rouge un navire hollandais, le *Doelwyk*, chargé d'armes et de munitions de guerre, qui faisait voile, avec sa cargaison, vers le port français de Djibouti ; et, le 8 décembre suivant, la commission des prises italienne déclarait régulière la saisie du navire et du chargement, sous le prétexte qu'on devait supposer que la contrebande, une fois débarquée à Djibouti, serait conduite en Abyssinie à travers le territoire de la colonie française, car, d'une part, le port de Djibouti était le port le plus voisin de l'Abyssinie et des débarquements d'armes y avaient été faits en grand nombre depuis le début des hostilités et, d'autre part, le chargement, consistant en armes et en munitions de guerre, ne pouvait être utile qu'aux Abyssins. Le principe appliqué dans ce cas était le même que dans l'affaire du *Springbok*. Mais il existait entre les deux espèces une différence importante. Dans l'affaire du *Springbok*, le port neutre auquel le bâtiment devait aborder était relié par la mer au territoire belligérant : c'est un

(1) V. Takahashi, *Cases on international law during the chino-japanese war*, 1899, p. 59. — Westlake, Introduction à l'ouvrage précité de M. Takahashi, p. xvii.

navire qui avait à transporter ultérieurement les marchandises ; dans l'affaire du *Doelwyk*, le port neutre ne pouvait communiquer avec le territoire ennemi que *par la voie continentale* : c'est une expédition terrestre qui seule pouvait conduire la contrebande^o de guerre à ce territoire, l'Abyssinie étant un pays sans issue sur la mer (1). Ainsi il ne sera plus besoin désormais qu'un Etat maritime soit en guerre ; il suffira qu'un Etat quelconque le soit pour que le trafic des marchandises de contrebande soit rendu impossible sur la mer.

1567⁷. — A cette décision de la commission des prises italienne on peut toutefois citer des précédents. Dans sa sentence du 26 mai 1855 rendue dans l'affaire du *Frau Howina*, le conseil des prises français, en condamnant un navire ouvertement destiné au port neutre de Hambourg, avait notamment relevé le fait que précédemment « une expédition de plomb et de salpêtre, partie de Hambourg à destination de Königsberg, avait été de cette dernière ville dirigée *par terre et par traîneaux russes* vers la frontière de Russie, du côté de Kowno » (2). Et, en 1885, lors du conflit entre la France et la Chine, le gouvernement français avait annoncé l'intention de saisir, à bord des navires anglais ou autres, les articles de guerre destinés non seulement pour la Chine, mais pour le port de Hong-Kong, possession britannique enclavée dans le territoire chinois, par le motif que la permission d'amener des objets de contrebande à ce port détruirait son droit de belligérant d'intercepter les secours apportés à l'ennemi (3).

1567⁸. — La règle de la continuité du voyage ne fut pas en général rappelée dans les déclarations de neutralité émises par les puissances à l'occasion de la guerre hispano-américaine de 1898. Il n'y fut fait allusion que dans deux d'entre elles : la déclaration suédoise du 25 avril 1898 et l'ordonnance du 29 juillet 1870 qui y est annexée admettent qu'un navire neutre chargé de marchandises de contrebande, allant d'un port neutre à un port neutre, peut être saisi s'il est établi que la destination définitive de ces marchandises est en réalité un port ennemi où elles seront transportées après avoir été chargées à bord d'un autre navire ; et la proclamation brésilienne du 29 avril 1898, art. XII, déclare que l'Etat neutre est tenu de veiller à ce que ses ports ne servent pas à des opérations de transbordement de nature de celles qu'a pour but d'interdire la règle du voyage continu. Les Instructions rendues par l'Espagne à l'occasion de sa guerre contre les Etats-Unis visèrent et admirèrent cette règle, en en limitant le domaine de façon à éviter tout abus (art. 10. § 5). En fait, aucune

(1) V. Brusa, *L'affaire du Doelwyk*, R. D. I. P., t. IV, p. 157. — Diena, *Le jugement du conseil des prises d'Italie dans l'affaire du Doelwyk*, J. I. P., t. XXIV, p. 268.

(2) V. Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, 5^e édit., t. V, § 2767, p. 52.

(3) V. Archives diplomatiques, 1895, II, p. 363. — Geffcken, *La France en Chine et le droit international*, R. D. I., t. XVII, p. 149.

application du principe de la continuité du voyage n'eut lieu au cours de la guerre entre l'Espagne et les Etats-Unis (1).

1567⁹. — Le gouvernement anglais avait refusé en 1867 d'intervenir auprès de celui des Etats-Unis en faveur des propriétaires du *Springbok* et des autres navires condamnés dans des circonstances semblables (affaires du *Bermuda*, etc.). Il avait de la sorte donné indirectement son adhésion à la thèse américaine. Quelques années plus tard, devenue belligérante vis-à-vis des Républiques Sud-africaines, l'Angleterre l'approuva expressément, en consacrant même l'aggravation que venait d'y apporter la jurisprudence italienne. En 1900, des croiseurs britanniques saisissaient en effet, sous prétexte qu'ils transportaient de la contrebande, plusieurs bâtiments allemands, le *Bundesrath*, le *Herzog*, le *General*, qui avaient quitté des ports de l'Allemagne à destination du port portugais neutre Lorenzo Marquez, séparé par terre de la République du Transvaal. L'Allemagne demanda la libération de ces navires, soutenant qu'il ne pouvait y avoir contrebande de guerre, puisqu'ils naviguaient entre deux ports neutres; mais la Grande-Bretagne refusa d'admettre sa réclamation, parce que si les navires transportant les marchandises étaient à destination d'un port neutre, celles-ci étaient destinées à être amenées ultérieurement vers une place ennemie (2). L'Angleterre avait cependant, quinze ans auparavant, alors qu'elle était neutre, énergiquement protesté contre la prétention du gouvernement français de saisir la contrebande dirigée vers le port de Hong-Kong, escale anglaise dans l'Empire chinois.

1567¹⁰. — Si l'Etat britannique se ralliait ainsi à la théorie de la continuité du voyage avec toutes ses exagérations, la plupart de ses jurisconsultes s'y sont au contraire montré opposés. Dans des consultations approfondies, les avocats de la Couronne, Phillimore, Atherton et Palmer; et deux jurisconsultes anglais, sir Vernon-Harcourt et sir George Mellish, firent en 1863 et en 1868 la critique des arrêts des tribunaux américains dans l'affaire du *Springbok* (3). Et, par la suite, la thèse du voyage continu fut, en sa forme nouvelle, condamnée catégoriquement par Hall (*International law*, § 247, 7^e édit., 1917, p. 720) Holland (*Manuel of Naval Prize Law*, 1888, § 72), Travers-Twiss (*La théorie de la continuité du voyage*, 1877, p. 32). De nombreux auteurs continentaux se sont également prononcés contre elle : Despagnet (*op. cit.*, 4^e édit., n^o 714, p. 1272), Dupuis (*Le droit de la guerre maritime*, n^o 217), Nys (*Le droit international*, 2^e édit., t. III, p. 659), etc. En 1882, une consultation signée par plusieurs juricons-

(1) V. Le Fur, R. D. I. P., t. VI, p. 472. — Rémy, *Théorie de la continuité du voyage en matière de blocus et de contrebande de guerre*, 1902, pp. 78 et s.

(2) Arthur Desjardins, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} mars 1900, p. 61. — V. Despagnet, R. D. I. P., t. VII, pp. 804 et s. — Heinze, *Die Beschlagnahme der deutschen Postdampfer durch die Engländer*, 1900. — Bassett Moore, *op. cit.*, t. VII, p. 739.

(3) V. ces consultations dans Calvo, *op. cit.*, t. V, §§ 2763 et 2764.

sultes, membres de la commission des prises de l'Institut de droit international, blâma énergiquement les principes appliqués par la Cour suprême des Etats-Unis (1).

1567¹¹. — L'Institut de droit international, appelé à statuer sur la théorie du voyage continu, déclara dans l'article 1^{er}, alinéa 2, de son règlement sur la contrebande de guerre voté à Venise en 1896 : « La destination (des articles de contrebande de guerre) pour l'ennemi est présumée lorsque le transport va à l'un de ses ports ou bien à un port neutre qui, *d'après des preuves évidentes et de fait incontestables*, n'est qu'une étape pour l'ennemi, comme but final de la même opération commerciale ». Tout en admettant que le transport vers un port neutre d'objets susceptibles d'un usage belliqueux peut être illicite, il proscrivait ainsi avec soin les présomptions d'intention, les simples suppositions de fraude, exigeant une « *preuve évidente et incontestable* » de la destination ultérieure vers une place ennemie (2).

1568. — C'est là la véritable doctrine (3). Tant qu'une *preuve* de la destination ennemie n'est pas donnée, la destination neutre indiquée doit être considérée comme la destination réelle et la marchandise doit être déclarée innocente. Le système de la continuité du voyage, tel que la pratique l'a consacré, est en effet sujet aux plus graves objections. Ne pas subordonner l'existence de la contrebande de guerre à la *certitude* de la destination hostile des objets saisis, et la reconnaître, en dépit de connaissements réguliers et sincères, sur le simple soupçon que dans l'intention des parties les marchandises seront en définitive livrées à l'ennemi, c'est d'abord, contrairement aux principes du droit, présumer la fraude et la violation des devoirs de neutralité. Pareille théorie a, d'autre part, comme conséquence d'aboutir dans la réalité à une interdiction générale de transport, par mer, de tout article de contrebande de guerre, dès que, sur un point quelconque, deux Etats sont en lutte, que ces Etats soient des Etats maritimes ou des Etats purement continentaux. Avec elle, il n'y aura même plus de sécurité dans les relations des ports d'un seul Etat neutre, car on pourra toujours prétendre que le transport d'un port à un autre port de cet Etat est provisoire et qu'on arrivera plus facilement dans le deuxième port, à raison par exemple de sa proximité plus grande, à transporter les marchandises en pays belligérant. Les présomptions de fraude dont on fait état dans cette doctrine se trouvant abandonnées à la seule volonté du capteur, les pires abus sont à craindre. Aucune limitation n'est, d'ailleurs, apportée aux circonstances qui peuvent leur servir de base (4).

(1) R. D. I., t. XIV, p. 329.

(2) Annuaire, t. XV, p. 231. — Dupuis, R. D. I. P., t. III, p. 657.

(3) Despagnet et Nys (*op. et loc. cit.*) considèrent toutefois que la rédaction de l'Institut n'est pas suffisamment explicite en ce sens.

(4) Sur l'appréciation, au point de vue juridique, de la théorie du voyage continu, V. spécialement Paul Fauchille, *op. et loc. cit.*

1569. — En permettant au capteur d'user de simples présomptions pour considérer comme fausse ou incomplète la destination neutre donnée au navire ou aux objets de contrebande et attribuer à ceux-ci une destination ennemie, la théorie du voyage continu présentait pour l'Angleterre le grand avantage, si elle était belligérante, d'échapper aux conséquences fâcheuses de la règle, adoptée par elle, que le sort des marchandises dépend exclusivement de la destination du navire. Mais la France, qui au contraire tient compte uniquement de la destination des marchandises, pouvait, dans la même situation, en retirer également quelque profit. Dans la réalité des choses, grâce au système de suspicion sur lequel cette fiction repose, c'est en effet toute espèce de transport, quelle que soit la destination du navire ou des marchandises, qui pourra être soumise dès le début de la traversée à interdiction. L'hypothèse à laquelle on l'a généralement appliquée est celle d'un navire qui, d'après ses papiers, doit se rendre, ainsi que sa cargaison, vers un port neutre. Mais, à côté du voyage d'un navire et de son chargement entre deux ports neutres, on peut envisager deux autres cas : 1° D'après les papiers de bord, le navire a une direction neutre, et la marchandise qu'il porte est destinée à une place ennemie située au delà. En adaptant à cette hypothèse les principes sur la destination en matière de contrebande suivis par l'Angleterre ou par la France en dehors de la doctrine du voyage continu (n° 1566ⁱ), on aboutissait aux conclusions suivantes : d'après le système anglais, qui subordonne à la destination du navire celle des marchandises à bord, le belligérant était sans pouvoir pour saisir les marchandises ; il pouvait au contraire les saisir avec le système adopté par la France qui fait abstraction de la destination du navire pour s'attacher seulement à la destination des marchandises. La théorie du voyage continu permettra aux croiseurs britanniques d'opérer la saisie du chargement. On peut dire qu'ici son application sera rationnelle, puisqu'elle sera conforme à la réalité. Si les papiers donnent comme destination à la marchandise un port ennemi situé en deçà du port neutre, destination du navire, celui-ci, devant ainsi faire escale en un lieu ennemi, sera, d'après le système anglais, réputé avoir une destination hostile, et dès lors la saisie de la cargaison sera possible sans qu'il faille faire jouer la théorie du voyage continu. 2° Le navire va vers l'ennemi, mais la cargaison doit être livrée dans un pays neutre, soit avant soit après le port ennemi. Alors, le système anglais autorisait la saisie des marchandises, tandis que le système français l'interdisait. Avec la théorie de la continuité du voyage, la contrebande sera dans les deux cas saisissable : quand le port neutre de la destination du chargement est situé en deçà de celui de la destination du navire, on présumera que la marchandise parvenue au lieu indiqué pour sa livraison demeurera sur le navire et partira avec lui pour le port ennemi où il doit aborder ; et, quand le port neutre, destination de la contrebande, est plus éloigné que le

port ennemi, destination du bâtiment, on supposera que la marchandise sera retenue dans le port ennemi où le navire abordera et non pas transbordée pour une destination neutre : dans cette dernière hypothèse, la continuité du voyage, qui s'accordait avec la réalité, disparaîtra devant une présomption nouvelle, celle de la « non-continuité du voyage » (1).

1569¹. — La question du voyage continu en matière de contrebande de guerre n'a point été soulevée à la deuxième conférence de la Paix de 1907 ; on s'en est au contraire occupé à la conférence navale de Londres de 1908-1909, comme on le verra plus loin (n° 1588⁷).

C. — *Intention d'assister le belligérant*

1570. — Certains estiment qu'il est encore un élément dont il faut tenir compte pour constituer la contrebande de guerre. Ils considèrent que l'*intention* du propriétaire des marchandises d'assister le belligérant est nécessaire, mais ils pensent qu'elle est à elle seule suffisante : ils distinguent, en effet, suivant que le mobile de l'acte est le commerce et un simple but de gain ou au contraire un secours et une aide donnés au belligérant, et c'est pour eux dans le second cas seulement qu'il peut exister un fait de contrebande. Ce système doit logiquement conduire aux conséquences suivantes : 1° Des transports illicites par leur objet et par leur destination seront exempts de toute répression, s'ils sont motivés par le seul désir du profit. 2° Des transports qui ne sont pas illégaux par la nature de la marchandise et par la destination ennemie seront des transports de contrebande de guerre, s'ils sont faits pour aider le belligérant. On va jusqu'à autoriser la saisie toutes les fois qu'on peut *présumer* qu'un transport a lieu dans le but de favoriser le belligérant, n'importe avec quels articles. — C'est surtout aux Etats-Unis que le principe de l'intention a été mis en pratique : la Cour suprême de Washington a fréquemment déclaré pendant la guerre de Sécession que la réponse donnée à la question : « le transport a-t-il eu lieu dans le but d'aider l'ennemi » décide la question de la légalité, tandis que la destination du navire doit être considérée comme une affaire secondaire. Une pareille doctrine est soutenue aussi par quelques auteurs. « Sont considérés comme contrebande de guerre, dit Bluntschli (2), les objets transportés à l'un des belligérants *dans le but* de faciliter les opérations militaires — la saisie de la contrebande de guerre ne peut pas avoir lieu lorsque les neutres font simplement du négoce : on doit se demander dans chaque cas spécial si l'intention de venir en aide à l'un des belligérants existe dans l'espèce ». « Sans préméditation du fournisseur, dit de même Gessner (3), le fait de contrebande n'existe pas ». C'est également

(1) V. Paul Fauchille, *op. et loc. cit.*, p. 308.

(2) *Op. cit.*, art. 802, 805 et 806.

(3) *Le droit des neutres*, p. 149.

l'opinion de Calvo (1) et de Heffter (2). Massé (3) prohibe le transport de n'importe quel article à un belligérant lorsque ce transport est fait dans le but de lui venir en aide (4). — Mais, avec la grande majorité des auteurs, notamment avec Bulmerincq, Despagnet, Fiore et Kleen et avec l'Institut de droit international (5), il faut repousser semblable opinion. Il est indifférent de rechercher si une personne a eu ou non l'intention de favoriser l'une ou l'autre des parties en guerre du moment que l'opération peut avoir pour effet de profiter ou de nuire aux belligérants ; ce n'est pas l'intention, c'est la possibilité pratique d'un secours ou d'un préjudice qui caractérise la contrebande de guerre. Celle-ci n'est pas, en réalité, un délit, impliquant l'intention comme élément essentiel ; l'interdiction du commerce des objets de contrebande est motivée uniquement par le droit de la légitime défense du belligérant.

§ 2. — Sanction de l'interdiction du commerce de contrebande

1571. — Une très ancienne coutume autorise les belligérants à s'emparer des objets de contrebande transportés vers les ports ennemis et à faire valider la saisie par un jugement de bonne prise. — Cette faculté de confiscation est admise sans conteste par le droit international positif universel. — Un seul traité, celui de 1785 entre la Prusse et les Etats-Unis, y avait substitué le séquestre et la préemption.

Les restrictions apportées aux règles 2 et 3 de la déclaration de Paris du 16 avril 1856 démontrent que le droit de confiscation est consacré par le droit positif.

1572. — La confiscation a lieu avec ou sans indemnité. — Avec indemnité : 1° lorsqu'elle a été stipulée par traité ; — 2° d'après la jurisprudence de quelques cours d'amirauté, lorsque le propriétaire neutre des articles de contrebande a ignoré qu'ils étaient destinés à l'ennemi. Par exemple, le navire a entrepris le voyage avant la déclaration de guerre, et, après cette déclaration, est rencontré en pleine mer ayant à bord des objets de contrebande. Il est juste que la saisie ne s'accomplisse qu'avec indemnité, à moins que le belligérant ne préfère diriger le bâtiment neutre sur un port aussi neutre. — Si

(1) *Op. cit.*, 5^e édit., § 2754, t. V, p. 39.

(2) Heffter, *Le droit international de l'Europe*, § 160.

(3) Massé, *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit civil et le droit des gens*, t. I, p. 155.

(4) V. Kleen, *De la contrebande de guerre*, 1893, pp. 37-43 et *Lois et usages de la neutralité*, t. I, pp. 377-378.

(5) V. Bulmerincq, *R. D. I.*, t. XI, p. 611. — Despagnet-de Boeck, *Cours de droit international public*, 4^e édit., n° 710. — Fiore, *Nouveau droit international public*, 2^e édit. franç., trad. Antoine, t. III, § 1561. — Kleen, *De la contrebande de guerre*, 1893, pp. 37 et s. et *Lois et usages de la neutralité*, t. I, p. 377. — Thonier, *De la notion de la contrebande de guerre*, 1904, p. 147. — Règlement de l'Institut de droit international, art. 3, *Annuaire*, t. XV, p. 231).

le navire ne suit pas cet ordre et reprend sa direction première, la confiscation a lieu sans indemnité (1).

1573. — La plupart des publicistes sont partisans de la confiscation des articles de contrebande ; ainsi pensent Hautefeuille, Ortolan, Perels, Phillimore, Travers-Twiss, Bluntschli, etc.

Quelques-uns estiment que les belligérants ne devraient qu'intercepter le transport, arrêter les marchandises et les placer sous séquestre jusqu'à la fin de la guerre. Tel est l'avis d'Azuni, Galiani, Lampredi, Vidari, etc.

1574. — Mais la confiscation peut-elle s'étendre jusqu'au navire lui-même et aux marchandises, autres que la contrebande de guerre, qui peuvent se trouver à bord ? — Théoriquement, il est difficile d'admettre que le chargement de contrebande infecte le navire et le reste de la cargaison, et justifie un jugement de bonne prise pour le tout. — Néanmoins, il y a controverse entre les auteurs et divergences entre les législations des divers Etats.

1575. — Bynkershoek a édifié une thèse originale sur le fait de la connaissance ou de l'ignorance, de la part des propriétaires du navire ou des marchandises non prohibées, de la présence à bord de la contrebande de guerre. Le capitaine est-il propriétaire du navire, il n'a pu ignorer le chargement de contrebande : confiscation. — Le capitaine n'est pas le propriétaire du navire, et celui-ci a ignoré le chargement : le navire ne saurait être confisqué. — Les marchandises licites appartiennent-elles aux mêmes chargeurs que les articles de contrebande : elles sont confiscables. — Mais cette thèse suppose que le transport de contrebande est un *délit*, auquel s'appliquent les règles de la complicité, et que la confiscation est une *peine* proprement dite. Or les belligérants ont-ils, en pleine mer, une juridiction répressive sur les neutres ?

Cette thèse de la complicité du délit, entraînant la confiscation du navire, est admise par Bluntschli (*op. cit.*, art. 810 et 811), Gessner (*op. cit.*, p. 146), Heffter (*op. cit.*, p. 161), etc. — Mais Bluntschli veut avec raison que l'on présume la bonne foi du neutre et qu'il ne puisse être condamné, sans que sa culpabilité soit nettement établie.

1576. — Les auteurs anglais du XIX^e siècle admettent que la marchandise innocente doit être comprise dans la confiscation de la contrebande, si elle a le même propriétaire. Phillimore allègue, avec et après Bynkershoek, la *continentia delicti*. — Si le navire a le même propriétaire que la contrebande, tout le reste de la cargaison et le navire lui-même doivent être confisqués ; de même, si le transport se complique de fraudes destinées à dissimuler le lieu de la destination ou le nom du propriétaire : les fraudes du propriétaire du navire

(1) V. Bluntschli, *op. cit.*, art. 811. — Jouffroy, *op. cit.*, p. 311. — Gessner, *Le droit des neutres*, p. 345. — Perels, *Manuel*, § 46, p. 280.

autorisent même la saisie au voyage de retour (1). — On n'admet pas en Angleterre que l'on puisse condamner la cargaison innocente et le navire par cela seul que la contrebande représente à bord une proportion considérable du chargement (2).

1577. — D'autres auteurs, Arthur Desjardins, de Boeck, Hautefeuille, Massé, Vidari repoussent la confiscation du navire et celle des marchandises non prohibées.

D'après Ortolan, la confiscation de toute la cargaison est justifiée dans les cas suivants : 1° quand la contrebande atteint au moins les trois quarts de la valeur de la cargaison ; 2° quand les marchandises innocentes appartiennent également au propriétaire de la contrebande ; 3° quand il y a de faux papiers ou de fausses déclarations ; 4° quand, en vertu d'un traité international, le propriétaire a le devoir de s'abstenir de l'envoi de contrebande. — Mais il reconnaît plus loin que la confiscation des marchandises innocentes et du navire a le caractère d'une peine variable et arbitraire, qui n'est point du ressort du droit de la guerre (3).

1577¹. — D'après l'Institut de droit international (Règlement de 1896 mis en rapport en 1897 avec celui de 1887), la contrebande de guerre seule est confiscable ; le navire n'est soumis à la confiscation que s'il fait résistance (4).

1578. — Les législations intérieures des Etats diffèrent entre elles. — L'article 215 du code de la marine marchande italien admet la confiscation du navire et des marchandises de contrebande, les marchandises non prohibées étant laissées à la disposition de leurs propriétaires. Cette règle fut appliquée pendant la guerre de 1866. — En France, la loi sur la matière est le règlement de 1778. Il autorise la confiscation de tout chargement, même de sa partie innocente, et du navire lui-même, lorsque les objets de contrebande composent les trois quarts de la valeur du chargement. Les Instructions du 31 mars 1854 (art. 6) et celles du 25 juillet 1870 (art. 6) ont rappelé et maintenu la disposition de ce règlement : cette « infection hostile » par la contrebande de marchandises neutres innocentes à bord d'un navire neutre ne laisse pas d'être critiquable (5).

Tous les autres Etats, à l'exception de la Turquie (guerre de 1877), paraissent adopter la règle qui restreint la confiscation aux seuls objets prohibés. — Néanmoins, le règlement danois du 13 février 1864 et le règlement autrichien du 21 mars 1864 autorisent la confiscation du navire lui-même, lorsqu'il est en entier chargé de contrebande. —

É (1) Phillimore, *Commentaries*, t. III, p. 275. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, ch. VII, n° 149.

(2) V. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, n° 226, p. 273.

(3) Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, pp. 197 et s.

(4) V. Annuaire de l'Institut, t. XVI, pp. 44 et 311. — R. D. I. P., t. IV, p. 777,

(5) V. Dupuis, *op. cit.*, n° 220, p. 266.

Le règlement russe du 27 mars 1895 déclare, dans son article 11, que « les navires de commerce de nationalité neutre sont susceptibles de confiscation à titre de prises quand ils sont surpris transportant à l'ennemi et au port ennemi : a) des armes à feu et des munitions ainsi que des explosifs en n'importe quelle quantité ; b) d'autres objets de contrebande de guerre en quantité dépassant la moitié du volume ou du poids du chargement » (1). — Le Code naval des Etats-Unis de 1900, abrogé en 1904, décidait, article 35, que « les vaisseaux neutres ou autres transportant de la contrebande de guerre destinée à l'ennemi sont sujets à saisie et détention, à moins que des stipulations de traités en décident autrement » (2).

Les sentences des cours de prises anglaises sont harmoniques avec l'opinion générale des publicistes de la Grande-Bretagne.

1579. — Telles sont, et la doctrine, et la pratique. — Mais Perels fait une remarque qui nous paraît décisive.

« A notre avis, dit-il, il n'existe pas de motif juridique pour condamner la partie innocente de la cargaison, bien qu'il ne soit pas souvent possible d'éviter qu'elle soit *saisie*, ainsi que le navire, en même temps que la marchandise de contrebande ; mais il va de soi que cette saisie ne préjuge nullement la question d'un *acquiescement* définitif. Si l'on prétendait traiter dans une certaine mesure comme un *ennemi* le propriétaire des marchandises innocentes, parce qu'il est propriétaire des articles de contrebande, la partie innocente de la cargaison n'en devrait pas moins échapper à la confiscation, par application de la déclaration de Paris de 1856, précisément parce qu'elle *n'est pas* contrebande de guerre, et que la propriété ennemie, à l'exception de la contrebande, *n'est plus saisissable* à bord d'un navire neutre. On ne pourrait pas davantage justifier la confiscation des marchandises neutres qui se trouveraient à bord, en alléguant que le navire neutre, dont l'armateur ou le capitaine use pour le transport de la contrebande, prend le caractère de *l'ennemi et doit être traité comme tel*. En effet, la marchandise neutre, autre que la contrebande de guerre, *n'est pas* sujette à confiscation, fût-elle à bord d'un navire ennemi » (3).

1580. — La confiscation des objets de contrebande ne peut avoir lieu que pendant le voyage vers la destination ennemie. Les articles de contrebande doivent être pris en flagrant délit, dans le cours réel, actif, du voyage vers le port ennemi, disait sir W. Scott. — La confiscation ne peut être opérée lors du voyage de retour (4). — L'ancien droit l'admettait au contraire, et les cours d'amirauté anglaises maintiennent encore cette sévérité, pour le cas où le navire a réussi

(1) V. R. D. I. P., t. IV, Documents, p. 7.

(2) V. R. D. I. P., t. IX, Documents, p. 6.

(3) Perels, *Manuel de droit maritime international*, § 46, p. 283.

(4) Travers-Twiss. *op. cit.*, t. II, ch. VII, n° 149.

à porter sa cargaison de contrebande au moyen de faux papiers (affaires du *Nancy*, 1800, et du *Margaret*, 1810) ; la pratique américaine se prononce également en ce sens. Le chargement de retour est condamné conjointement avec le navire, même dans le cas où ce chargement n'a pas été acheté avec le produit des articles de contrebande.

On peut citer ici le cas du *Luxor*, qui s'est présenté pendant la guerre de 1879 entre le Chili et le Pérou. Le navire allemand, le *Luxor*, avait transporté des armes et des munitions de Montevideo au Chili, à Valparaiso : il avait fait son voyage et débarqué sa contrebande sans difficultés : ayant repris alors son voyage, il se trouva peu après à Callao, dans un port péruvien : les autorités péruviennes, averties du transport de contrebande que le navire avait fait à Valparaiso, l'arrêtèrent. L'Allemagne éleva des réclamations contre cette saisie.

1581. — La saisie ne nécessitera pas toujours la conduite du navire dans un port du belligérant capteur. Celui-ci peut prendre à son bord les objets de contrebande, en donner reçu au capitaine du navire neutre et le laisser libre de continuer sa route. — Plusieurs traités ont autorisé cette manière de procéder.

1582. — La confiscation des articles de contrebande, illicitement transportés vers l'ennemi, est la sanction normale et acceptée du devoir imposé au neutre par son propre Etat. — Anciennement, on permettait en outre d'infliger un châtement à celui qui essayait de secourir l'ennemi en lui procurant les moyens de faire la guerre. — Mais, comme le remarque Bluntschli, le belligérant ne peut pas punir le négociant ou le capitaine qui transporte de la contrebande, car ce belligérant n'a aucune juridiction répressive sur la haute mer, qui ne fait pas partie de son territoire (*op. cit.*, art. 809).

1583. — *Préemption.* En fait, on a souvent vu des croiseurs de belligérants prétendre avoir le droit d'arrêter les navires neutres destinés pour les ports ennemis et de s'approprier les cargaisons, autres que contrebande de guerre, qu'ils portaient, en en payant le prix aux propriétaires. — C'est le prétendu *droit de préemption*. — « Ce droit, dit Geffcken, de contraindre les neutres à vendre au belligérant certaines denrées destinées au port de son ennemi et arrêtées en route, n'a d'autre fondement que l'arbitraire et viole l'indépendance du pavillon neutre, en tant qu'il porte sur des articles qui ne sont pas contrebande de guerre. — Pour les articles qui rentrent dans la contrebande de guerre, la préemption est évidemment un adoucissement considérable. Elle fut introduite par l'ordonnance française de 1543 et remise en vigueur à la fin du xviii^e siècle par les juges anglais qui reconnurent que les neutres ne se soumettraient jamais aux exigences des ordonnances anglaises, qui étendaient indéfiniment les catégories de contrebande ». Ce prétendu droit de préemption est aussi repoussé par Gessner, Ortolan, Perels, etc. Mais Perels admet qu'en cas de besoin pressant le belligérant peut préempter des vivres,

comme conséquence du droit de conservation personnelle (1). — L'Institut de droit international, dans son Règlement de 1896, a appliqué le droit de préemption aux objets rentrant dans la contrebande *relative* (*incipitibus usus*) (2).

Phillimore (*op. cit.*, t. III, § 269) constate que, d'après la pratique des cours d'amirauté anglaises, en exerçant le droit de préemption, il est d'usage de payer la pleine valeur des objets préemptés, avec augmentation de 10 0/0 pour indemnité de profit, fret et arrêt de navire.

§ 3. — Contrebande par analogie ou Transports interdits (3)

1584. — Les auteurs comprennent encore sous la dénomination de *contrebande*, ou sous celle d'*analogues de la contrebande* et de *transports interdits*, quelques cas de transports maritimes, dont les objets ne sont pas des marchandises prohibées comme engins servant à faire la guerre. — Ce sont plutôt des actes de *secours direct*, qu'un neutre prête à un belligérant, en violation des devoirs de neutralité. — L'analogie ne réside pas dans les actes, mais plutôt dans la nature des mesures appliquées.

Dans la pratique internationale, sont considérés comme actes de secours hostiles, les faits suivants :

1585. — A. — Le transport volontaire de soldats, matelots et hommes destinés au service militaire d'un belligérant. Le projet de Napoléon I^{er}, de 1813, pour un Code maritime du droit des neutres (4), prévoyait un pareil transport. Le Règlement de l'Institut de droit international de 1896 l'a considéré comme un transport interdit (§ 7). — Par un tel acte, dit Geffcken, le vaisseau neutre se fait directement l'auxiliaire du belligérant et perd par conséquent son caractère de neutre. — Le belligérant opposé est en droit de le traiter tout à fait en ennemi, dit Ortolan. — Les publicistes discutent si la même solution doit être admise, lorsque le navire neutre a été employé au transport des troupes, de vive force et en vertu du prétendu droit d'*angarie*. Beaucoup d'auteurs soutiennent que ce qu'il faut envisager, c'est le droit de défense du belligérant, et que ce droit exige la saisie aussi bien en cas de transport forcé, imposé par l'exercice du droit de réquisition, qu'en cas de transport volontaire : on doit s'attacher

(1) Geffcken, sur Heffter *op. cit.*, § 161, note 11. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, ch. VII, n° 146. — Perels, *Manuel*, § 46, p. 280. — Gessner, *op. cit.*, p. 150. — Ortolan, *op. cit.*, t. II, pp. 222 et s.

(2) V. ci-dessus, n° 1564¹.

(3) V. Basdevant, *Du droit d'arrêter en haute mer les individus qui voyagent à destination d'un pays belligérant*, J. I. P., t. XXVII, p. 913. — Pastureau, *Des transports interdits aux neutres*, 1912. — Vetzell, *De la contrebande par analogie en droit maritime international*, 1901. — V. n° 1588¹⁵.

(4) V. Paul Fauchille, R. D. I. P., t. IX, p. 45.

au résultat plutôt qu'à l'intention ; si le gouvernement neutre estime qu'il subit de ce chef une injustice, il réclamera auprès du belligérant qui a usé du droit de réquisition (1).

Une question douteuse est celle de savoir en quoi consiste un transport de troupes. — Quelques soldats isolés ne forment pas un transport de troupes ; d'autre part, le transport d'officiers de haut grade, généraux, colonels, peut être un acte plus important que l'expédition d'un certain nombre de simples soldats. — Les auteurs, Gessner, Hautefeuille, Wheaton, etc., discutent. — Geffcken y voit, avec raison une question de fait. — Les nationaux d'un Etat belligérant, inscrits sur les contrôles d'une catégorie de l'armée de réserve et appelés sous les drapeaux dans leur pays, peuvent-ils être assimilés à des soldats ? La question a été soulevée en 1870, lorsque, au début de la guerre franco-prussienne, des Allemands résidant aux Etats-Unis, faisant partie de la *landwehr*, s'embarquèrent sur des navires britanniques à destination d'un port neutre d'Europe d'où ils devaient rejoindre les dépôts de leurs régiments. Calvo soutient que ces hommes sont de véritables soldats ; mais la plupart des auteurs (Bluntschli, Fiore, Kleen, Thonier, etc.) exigent, pour qu'il y ait transport de soldats, qu'il s'agisse d'individus, non pas seulement appelés sous les armes, mais étant actuellement ou effectivement au service de l'ennemi (V. aussi Règlement de l'Institut de droit international de 1896, § 7).

En ce qui concerne le transport de troupes, on peut signaler les cas, jugés par la cour des prises britannique, du navire suédois *Carolina* en 1802, et des navires américains *Friendship* et *Orozembo* en 1807 (2). — Il faut indiquer aussi le cas du navire anglais *Nigretia* capturé par le Japon en 1904 lors de sa guerre contre la Russie (3).

Lors de la guerre hispano-américaine de 1898, la saisie pour transport de troupes a été prévue par les Instructions de l'Espagne (art. 10, § 6) et par celles des Etats-Unis (art. 14) ; mais il ne semble pas qu'il y en ait eu quelque application remarquable (V. R. D. I. P., t. VI, p. 474).

1586. — B. — Le transport des dépêches a été surtout l'objet des rigueurs des cours de prises anglaises. — Juges et publicistes anglais voient ce transport avec la plus grande méfiance. — En 1808, pendant la guerre entre la France et l'Angleterre, un navire neutre, l'*Atalanta*, fut capturé et condamné par la cour des prises britannique pour avoir pris à l'Ile de France et transporté un paquet de dépêches des autorités

(1) V. sur la question Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. II, p. 165. — Gessner, *op. cit.*, pp. 113 et s. — Ortolan, *Règles intern. et diplomatique de la mer*, t. II, liv. III, ch. VI, p. 235. — Perels, *op. cit.*, § 47.

(2) V. Cobbett, *op. cit.*, t. II, p. 447. — Hall, *op. cit.*, 7^e édit., § 250, p. 739. — Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 408, p. 518. — Moore, *Digest*, t. VII, pp. 757-759.

(3) V. Cobbett, *op. cit.*, t. II, p. 449. — Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, p. 639.

locales françaises au ministre français de la marine (1). — Les auteurs allemands et français discutent. Ne faut-il pas admettre, avec M. de Boeck et avec Gessner, que toute la question dépend du caractère des personnes à qui et par qui sont expédiées les dépêches ? Ne faut-il pas que l'expéditeur et le destinataire soient des autorités de la puissance belligérante ? D'où il suit que le transport des dépêches de représentants diplomatiques neutres, accrédités auprès des Etats belligérants, est innocent (2). — Faut-il que le contenu de la dépêche, émanée d'une autorité belligérante, ait trait aux opérations de guerre ? Faut-il dire, avec de Boeck, Calvo, Gessner, que, si le contenu de la dépêche officielle n'a pas trait à la guerre, le corps du délit manque ? Mais, objecterons-nous, avec Geffcken, comment le capitaine du navire neutre peut-il connaître le contenu de la dépêche ? (3) — La convention XI de la Haye du 18 octobre 1907, sur certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime, a admis l'inviolabilité de la correspondance postale des neutres ou des belligérants, que cette correspondance soit trouvée sur un navire neutre ou sur un navire ennemi (n° 1395^b). — La Russie, lors de sa guerre de 1904 avec le Japon, a déclaré dans une note du 14-27 février : « Sont interdits aux Etats neutres : le transport de troupes ennemies, la transmission de dépêches et de lettres ennemies, la remise de navires de guerre et de transports à l'ennemi. Les navires neutres ayant une contrebande de guerre de cette sorte peuvent, selon les circonstances, non seulement être saisis, mais encore confisqués ». Le Règlement de prises japonais du 7 mars 1904 a considéré « comme personnes de contrebande de guerre les soldats, matelots et autres personnes envoyées pour reconnaître les opérations militaires de l'ennemi » et « comme dépêches de contrebande de guerre tous les documents officiels échangés entre les fonctionnaires du gouvernement ennemi pour les affaires officielles », mais il n'a pas réputé dépêches de contrebande de guerre « les documents officiels échangés entre le gouvernement ennemi et ses ministres ou consuls accrédités auprès d'un pays neutre ou entre le gouvernement ennemi et un gouvernement neutre ».

L'usage de la télégraphie sans fil dans les rapports des neutres et des belligérants peut faire naître certaines difficultés. En 1904, lors de la guerre russo-japonaise, des navires neutres ayant à bord des appareils de télégraphie sans fil furent accusés par la Russie de communiquer des renseignements à l'ennemi, et la Russie prétendit

(1) V. Cobbett, *op. cit.*, t. II, p. 450. — Moore, *Digest*, t. VII, pp. 760 et 779. — Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 409, p. 522. — Comp. Hall, *op. cit.*, 7^e édit., § 249, p. 736.

(2) Holland, *Manual of naval prize law*, §§ 97-98. — Moore, *Digest*, t. VII, p. 779.

(3) De Boeck, *op. cit.*, n° 664 et s. — Gessner, *op. cit.*, pp. 116 et s. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 161 a, note 3. — Hautefeuille, *Droits et devoirs*, t. II, p. 171. — Perels, *op. cit.*, § 47.

considérer ces navires comme prises de guerre et traiter comme espions ceux qui se livraient à la transmission des nouvelles (V. *supra*, n° 1100⁵). Faut-il donc décider que l'émission d'ondes électriques par un navire neutre constitue un transport de dépêches pour l'ennemi qui doit être classé dans la contrebande par analogie ? On l'a soutenu (1). Mais la question peut être discutée (2). Est-ce à dire cependant qu'on doive laisser ces communications sans sanction ? — L'Institut de droit international, dans sa session de Gand en 1906, sur le rapport de M. Paul Fauchille, a élaboré un Règlement sur la télégraphie sans fil en temps de guerre comme en temps de paix, où on trouve les dispositions suivantes : « Art. 6. Sur la haute mer, dans la zone qui correspond à la sphère d'action de leurs opérations militaires, les belligérants peuvent empêcher les émissions d'ondes, même par un sujet neutre. — Art. 7, alin. 3. Les navires et les ballons neutres qui, par leurs communications avec l'ennemi, peuvent être considérés comme s'étant mis à son service, pourront être confisqués ainsi que leurs dépêches et leurs appareils. Les sujets, navires et ballons neutres, s'il n'est pas établi que leur correspondance était destinée à fournir à l'adversaire des renseignements relatifs à la conduite des hostilités, pourront être écartés de la zone d'opérations et leurs appareils saisis et séquestrés. — Art. 10. Toute interdiction de communication par la télégraphie sans fil, formulée par les belligérants, doit être immédiatement notifiée par eux aux gouvernements neutres » (3). Une solution analogue fut proposée, sans succès, par la délégation anglaise à la conférence de la Haye de 1907 (4).

Le fait qu'un navire neutre est employé au service d'un belligérant, notamment pour recueillir des informations sur la défense des côtes et les mouvements de la flotte de l'adversaire, doit le faire considérer comme prêtant un secours direct au belligérant. — C'est ce qu'a décidé la cour des prises du Japon en 1905, lors de la guerre russo-japonaise, dans les affaires du navire allemand *Industrie* et du navire français *Quang-Nam* (5).

1587. — C. — Un fait insolite vint étonner le monde en 1861 — Le 7 novembre, pendant la guerre de Sécession, quatre commissaires des Etats confédérés, MM. Mason, Slidell, Custis et Mac-Farland, s'embarquèrent à la Havane, sur le paquebot-poste anglais, le *Trent*.

(1) V. Hershey, *International law and diplomacy of the russo-japanese war*, 1906, p. 123. — Lorentz, *Les câbles sous-marins et la télégraphie sans fil dans les rapports internationaux*, 1906, pp. 123-124. — Meili, *Die drathlose telegraphie im internen Recht und Völkerrecht*, 1908, p. 61.

(2) V. Rey, R. D. I. P., t. XVII, pp. 94 et s.

(3) Annuaire de l'Institut, t. XXI, p. 320. — Rapport Paul Fauchille, Annuaire, t. XXI, pp. 84 et s.

(4) V. Actes et documents de la deuxième conférence de la Haye de 1907, t. III, pp. 862 et 917.

(5) V. Cobbett, *op. cit.*, t. II, p. 453. — Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, pp. 732-735.

Ils se rendaient en Europe, afin d'y demander des secours pour les Etats du Sud et d'y contracter des alliances. — Le capitaine du *Trent* avait connaissance de cette mission. — Le commandant d'un navire de guerre de l'Union, le *San Jacinto*, sans instructions préalables, se crut en devoir d'arrêter le *Trent*, et, malgré l'opposition du capitaine, d'emmener à son bord prisonniers les quatre commissaires des Etats du Sud. Il ne saisit ni le navire, ni la cargaison. — Vives protestations de la part de l'Angleterre, auxquelles se joignirent celles de plusieurs Etats neutres, dont la France. On réclama la mise en liberté des prisonniers avec une indemnité. — Le gouvernement de Washington soutint que les quatre agents étaient de la contrebande de guerre, mais consentit à les remettre en liberté, parce qu'il n'avait aucun intérêt à les retenir (1). — Tous les auteurs contemporains ont vivement critiqué la conduite des Etats-Unis. « Jamais, dit Heffter, le transport dans un pays neutre d'agents diplomatiques d'une puissance belligérante ne pourrait être considéré, en lui-même, comme une violation de neutralité » (*op. cit.*, § 161, a).

1587¹. — On doit citer dans le même ordre d'idées un fait qui s'est passé au mois de novembre 1894 pendant la guerre entre la Chine et le Japon. Un navire français, le *Sidney*, qui fait le voyage entre la France et les ports d'Extrême-Orient, devait toucher à Kobé, port japonais, et de là se rendre à Sanghaï. Des ingénieurs d'un pays neutre, anglais ou américains, avaient pris place sur le navire : ceux-ci, prétendant avoir trouvé des torpilles de nature à détruire la flotte japonaise, devaient offrir leurs services à la Chine. Le gouvernement du Japon, avisé de ce fait, prévint les autorités de Kobé, et, lors de la relâche du navire dans ce port, une perquisition fut faite, qui, malgré les protestations du capitaine du *Sidney* et du consul de France, amena l'arrestation des ingénieurs. L'arrestation était-elle légitime ? Il y avait entre ce cas et celui du *Trent* une triple différence : 1^o tandis que le *Trent* allait d'un port neutre à un port neutre, le *Sidney* allait d'un port neutre à un port ennemi, Sanghaï ; 2^o ici il s'agissait non pas du transport de diplomates, mais du transport d'ingénieurs devant offrir des services militaires à la Chine : dans cette situation, les ingénieurs pouvaient être assimilés à des militaires ; 3^o les particuliers transportés sur le *Sidney* n'étaient pas, comme ceux embarqués sur le *Trent*, des sujets de l'ennemi ; c'étaient, quelles que fussent leurs intentions, des sujets d'un pays neutre, ne faisant pas partie encore des forces ennemies. — Il faut signaler aussi à ce sujet, durant la même guerre, le cas du navire anglais *Gaelic*, dont la destination, au moins apparente, était un port neutre, et sur lequel avaient d'abord

(1) V. sur la question du *Trent*, Calvo, *op. cit.*, t. V, n^o 2812 et s. — Marquardsen, *Der Trentfall*, 1862. — Otolan, *op. cit.*, t. II, appendice. — V. aussi Hautefeuille, *Questions de droit maritime international*. — V. encore Cobbett, *op. cit.*, t. II, p. 454. — Hall, *op. cit.*, 7^e édit., § 253, p. 747. — Moore, *Digest*, t. VII, § 1265, p. 768. — Thonier, *op. cit.*, pp. 294 et s.

pris place les ingénieurs qui s'embarquèrent ensuite sur le *Sidney* : ce cas soulève la question de l'application de la théorie du voyage continu au transport des personnes (1).

1587². — Pendant la guerre gréco-turque de 1897, au mois de mai, la flotte grecque captura dans le golfe de Salonique un navire autrichien, le *Minerva*, qui, chargé de contrebande de guerre et transportant des soldats, avait encore à son bord des fonctionnaires civils ottomans (employés des douanes turques) ; il allait d'un port ennemi à un port ennemi. Les Grecs confisquèrent les articles de contrebande et retinrent, comme prisonniers de guerre, non seulement les soldats, mais aussi les fonctionnaires ; ces fonctionnaires furent remis en liberté après un mois de captivité. A ce dernier point de vue, le cas du *Minerva* différait à la fois de celui du *Trent* et de celui du *Sidney* : ici, il s'agissait de simples fonctionnaires civils allant d'un port ennemi à un autre port ennemi ; des fonctionnaires civils de l'ennemi même allant vers le territoire ennemi ne sauraient, semble-t-il, s'ils n'ont aucune mission militaire, être légitimement arrêtés (2). — Le juge britannique sir William Scott, en 1807, dans le cas de l'*Orozembo*, qui, en dehors d'officiers hollandais, transportait deux employés néerlandais de l'ordre civil, estima qu'il y avait lieu d'appliquer le même principe aux uns et aux autres, c'est-à-dire de prohiber le transport des fonctionnaires civils voyageant pour le service de l'ennemi et aux frais de son Trésor (3).

1587³. — Pendant la guerre du Transvaal, en 1900, l'Angleterre ne fit pas obstacle au voyage en Europe du Président de la République Sud-Africaine, M. Krüger, qui s'était embarqué sur le *Gelderland*, de la marine hollandaise, pour remplir une mission diplomatique dans l'intérêt de son pays (4).

1587⁴. — Dans son règlement en matière de contrebande de 1896, l'Institut de droit international a déclaré (§ 6) : « Il est défendu d'attaquer ou empêcher le transport de diplomates ou courriers diplomatiques : 1° neutres ; 2° accrédités auprès de gouvernements neutres ; 3° naviguant sous pavillon neutre entre des ports neutres ou entre un port neutre et le port d'un belligérant. Au contraire, le transport des diplomates d'un ennemi accrédités auprès de son allié est, sauf le trafic régulier et ordinaire, interdit : 1° sur les territoires et eaux des belligérants ; 2° entre leurs possessions ; 3° entre les belligérants alliés ».

1587⁵. — D. — Le navire neutre qui transporte les blessés et malades d'un belligérant ne fait-il pas acte d'assistance hostile ? Cette

(1) V. Takahashi, *Cases on intern. law during the chino-japanese war*, pp. 51 et s., 64 et s. — Westlake, Introduction à l'ouvrage de M. Takahashi, pp. xvii-xxiii. — Sur le cas du *Sidney*, V. encore R. D. I. P., t. II, p. 128.

(2) V. R. D. I. P., t. IV, p. 727.

(3) Calvo, *op. cit.*, § 2799, t. V, p. 76.

(4) V. Despagnet, R. D. I. P., t. VIII, pp. 618-619.

question est aujourd'hui tranchée par les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907, sur l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève : la situation du navire neutre n'est pas changée par la présence à son bord des blessés et des malades, mais ceux-ci peuvent être faits prisonniers de guerre par l'ennemi (nos 1395³¹ et 1395³⁶, 1395³³ et 1395³⁶).

1588. — E. — Le transport de contrebande par analogie a pour conséquence la saisie des objets ou l'arrestation des individus, et, selon les circonstances, la confiscation du navire, si l'armateur ou le capitaine, son représentant, a eu connaissance du véritable état des choses. — Mais la confiscation du navire n'est permise que s'il est pris en flagrant délit (Décret russe du 24 mai 1877, art. 7).

SECTION II. — La contrebande de guerre et la déclaration de Londres du 26 février 1909 (1)

1588¹. — L'incertitude qui existait dans la pratique comme dans la doctrine en ce qui touche la détermination de la contrebande et la sanction de son transport présentait de fâcheuses conséquences pour le commerce des neutres ; ceux-ci ne savaient jamais d'une manière précise à quels risques ils étaient soumis. D'un autre côté, en l'absence de principes généralement reconnus, les décisions des différents tribunaux de prises nationales ne pouvaient offrir aucune unité, et elles étaient exposées, le jour où elle serait établie, à être infirmées par la Cour internationale des prises qui jugerait d'après l'équité. C'est pour obvier à ce double inconvénient que la conférence de Londres a décidé de poser des règles fixes en matière de contrebande : c'était aussi l'intérêt des belligérants eux-mêmes, car de la sorte seraient évitées toutes chances de conflits entre eux et les neutres.

§ 1. — Eléments de la contrebande de guerre

1588². — En ce qui concerne la détermination des éléments de la contrebande, la conférence de Londres n'a pas innové : pour qu'il y ait fait de contrebande, il faut toujours qu'il s'agisse d'objets d'une

(1) En dehors des ouvrages sur la conférence de Londres cités p. 344, note 1, V. spécialement sur la contrebande de guerre d'après cette conférence, Anzilotti, *Cattura per trasporto di contrabbando*, R. I., 1912, p. 287. — Bechenkampff, *Die Kriegs-Konterbande in der Behandlung der Institut für intern. Recht und nach der Londoner Erklärung über das Seekriegsrecht*, 1910. — De la Hautière, *Conférence navale de Londres, contrebande de guerre et assistance hostile*, 1910. — Hemery de Gouscaradee, *De l'évolution de la contrebande de guerre, Conférence de la Haye, 18 octobre 1907, Conférence de Londres, 26 février 1909*, 1910. — Norman Bentwich, *The Declaration of London*, 1911. — Reason Pyke, *The law of contraband of war*, 1915.

certaine espèce et d'une certaine destination. Seulement, à l'un et à l'autre de ces points de vue, la conférence a apporté des précisions.

A. :— *Objets d'une certaine espèce*

1588³. — La déclaration de Londres du 26 février 1909 a établi, à titre permanent, trois listes d'objets suivant leur nature : les uns, compris sous le nom de contrebande absolue, ont toujours le caractère de contrebande ; les autres, constitutifs de la contrebande conditionnelle, n'ont le caractère de contrebande qu'accidentellement ; d'autres, enfin, qui forment la liste libre, ne peuvent jamais avoir le caractère de contrebande.

1588⁴. — 1^o *Objets de contrebande absolue*. — Ce qui caractérise ces objets, c'est qu'ils sont exclusivement employés à la guerre. — Sont de plein droit considérés comme contrebande absolue, c'est-à-dire par cela seul qu'il y a guerre, sans qu'il soit besoin d'une déclaration de la part des belligérants, les articles suivants (art. 22) : « 1^o les armes de toute nature, y compris les armes de chasse, et les pièces détachées caractérisées ; 2^o les projectiles, gargousses et cartouches de toute nature, et les pièces détachées caractérisées ; 3^o les poudres et les explosifs spécialement affectés à la guerre ; 4^o les affûts, caissons, avant-trains, fourgons, forges de campagne, et les pièces détachées caractérisées ; 5^o les effets d'habillement et d'équipement militaires caractérisés ; 6^o les harnachements militaires caractérisés de toute nature ; 7^o les animaux de selle, de trait et de bât, utilisables pour la guerre ; 8^o le matériel de campement et les pièces détachées caractérisées ; 9^o les plaques de blindage ; 10^o les bâtiments et embarcations de guerre et les pièces détachées spécialement caractérisées comme ne pouvant être utilisées que sur un navire de guerre ; 11^o les instruments et appareils exclusivement faits pour la fabrication des munitions de guerre, pour la fabrication et la réparation des armes et du matériel militaire terrestre ou naval ». Le Japon, qui a un grand besoin d'animaux de selle, de trait et de bât, avait instamment demandé que ces objets ne fussent considérés que comme de la contrebande relative ; son insistance, qui ne cessa qu'au dernier moment, faillit empêcher l'accord. A la conférence de la Haye de 1907, si on ne put pas s'entendre pour faire un règlement complet sur la contrebande de guerre, on était cependant parvenu, on l'a vu (n^o 1564²), à arrêter une liste des articles de contrebande absolue. C'est cette liste qu'à titre transactionnel on a acceptée à la conférence de Londres. — A côté de cette liste permanente d'objets de contrebande absolue, il peut y en avoir une autre qui sera le fait de chaque Etat : quoique l'énumération de l'article 22 paraisse très complète, il peut en effet se faire qu'on découvre quelque article utilisable exclusivement pour la guerre. Mais le droit ainsi reconnu aux Etats d'ajouter à la liste permanente n'existe que pour des objets et matériaux exclusivement employés

à la guerre, et il doit se manifester par une déclaration notifiée par le gouvernement intéressé aux autres puissances, notification qui peut se faire en temps de paix ou en temps de guerre. L'article 23 dispose en ces termes : « Les objets et matériaux qui sont exclusivement employés à la guerre peuvent être ajoutés à la liste de contrebande absolue au moyen d'une déclaration notifiée. La notification est adressée aux gouvernements des autres puissances ou à leurs représentants accrédités auprès de la puissance qui fait la déclaration. La notification faite après l'ouverture des hostilités n'est adressée qu'aux puissances neutres ». S'il apparaît qu'un Etat a ajouté à la liste permanente des objets non exclusivement destinés à la guerre, la question pourra faire l'objet de réclamations diplomatiques ou être soumise à la juridiction nationale des prises, et au besoin à la Cour internationale des prises. — A l'inverse, si les Etats peuvent étendre l'énumération de la liste permanente, ils peuvent aussi, dans les mêmes conditions, la diminuer, en déclarant par exemple vouloir considérer comme de la contrebande conditionnelle et même comme libre un article de contrebande absolue : « Si, dit l'article 26, une puissance renonce, en ce qui la concerne, à considérer comme contrebande de guerre des objets et matériaux qui rentrent dans une des catégories énumérées aux articles 22 et 24, elle fera connaître son intention par une déclaration notifiée de la manière prévue à l'article 23, 2^o alinéa ».

1588⁵. — 2^o *Objets de contrebande conditionnelle*. — La liste permanente de ces objets comprend les articles « susceptibles de servir aux usages de la guerre comme à des usages pacifiques » (art. 24). C'est de plein droit que ces articles sont déclarés contrebande conditionnelle : il n'est pas nécessaire que les belligérants fassent une déclaration spéciale. Les objets constituant par le fait même de la guerre de la contrebande conditionnelle sont les suivants : 1^o les vivres ; 2^o les fourrages et les graines propres à la nourriture des animaux ; 3^o les vêtements et les tissus d'habillement, les chaussures, propres à des usages militaires ; 4^o l'or et l'argent monnayés et en lingots, les papiers représentatifs de la monnaie (1) ; 5^o les véhicules de toute nature pouvant servir à la guerre, ainsi que les pièces détachées ; 6^o les navires, bateaux et embarcations de tout genre, les docks flottants, parties de bassins, ainsi que les pièces détachées ; 7^o le matériel fixe ou roulant des chemins de fer, le matériel des télégraphes, radiotélégraphes et téléphones ; 8^o les aérostats et les appareils d'aviation, les pièces détachées caractérisées, ainsi que les accessoires, objets et matériaux caractérisés comme devant servir à l'aérostation ou à l'aviation ; 9^o les combustibles, les matières lubrifiantes ; 10^o les poudres et les explosifs qui ne sont pas spécialement affectés à la guerre ; 11^o les fils de fer barbelés, ainsi que les instruments servant

(1) C'est-à-dire les billets de banque ayant ou non cours légal, non les lettres de change et les chèques.

à les fixer ou à les couper ; 12° les fers à cheval et le matériel de maréchalerie ; 13° les objets de harnachement et de sellerie ; 14° les jumelles, les télescopes, les chronomètres et les divers instruments nautiques ». — Pour les mêmes raisons et dans les mêmes conditions qu'en ce qui touche la contrebande absolue (n° 1588'), chaque Etat est autorisé à faire, le cas échéant, des additions à la liste permanente de la contrebande conditionnelle. D'après l'article 25, « les objets et matériaux susceptibles de servir aux usages de la guerre comme à des usages pacifiques, et autres que ceux visés aux articles 22 et 24, peuvent être ajoutés à la liste de contrebande conditionnelle au moyen d'une déclaration qui sera notifiée de la manière prévue à l'article 23, deuxième alinéa ». — Il peut de même, aux termes de l'article 26, restreindre, en ce qui le concerne, la liste de la contrebande conditionnelle, par exemple déclarer libre un objet porté sur cette liste. — L'Autriche-Hongrie, l'Espagne et les Pays-Bas, à la conférence de Londres, avaient proposé d'abolir la contrebande conditionnelle ; l'Allemagne, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, le Japon, la Russie se sont prononcés pour son maintien.

1588⁶. — 3° *Liste libre*. — Il est des objets qu'en aucun cas un Etat ne peut ranger dans la catégorie des objets de contrebande, et qui doivent toujours demeurer libres. La conférence de Londres a voulu diminuer les inconvénients de la guerre pour le commerce. L'article 28 donne la liste de ces objets : « Ne peuvent pas être déclarés contrebande de guerre les articles suivants, savoir : 1° le coton brut, les laines, soies, jutes, lins, chanvres bruts, et les autres matières premières des industries textiles ainsi que leurs filés ; 2° les noix et graines oléagineuses, le coprah ; 3° les caoutchoucs, résines, gommes et laques, le houblon ; 4° les peaux brutes, les cornes, os et ivoires ; 5° les engrais naturels et artificiels, y compris les nitrates et phosphates pouvant servir à l'agriculture ; 6° les minerais (1) ; 7° les terres, les argiles, la chaux, la craie, les pierres y compris les marbres, les briques, ardoises et tuiles ; 8° les porcelaines et verreries ; 9° le papier et les matières préparées pour sa fabrication ; 10° les savons, couleurs, y compris les matières exclusivement destinées à les produire, et les vernis ; 11° l'hypochlorite de chaux, les cendres de soude, la soude caustique, le sulfate de soude en pains, l'ammoniaque, le sulfate d'ammoniaque et le sulfate de cuivre ; 12° les machines servant à l'agriculture, aux mines, aux industries textiles et à l'imprimerie ; 13° les pierres précieuses, les pierres fines, les perles, la nacre et les coraux ; 14° les horloges, pendules et montres autres que les chronomètres ; 15° les articles de mode et les objets de fantaisie ; 16° les plumes de tout genre, les crins et soies (2) ; 17° les objets d'ameublement ou d'ornement (3), les meubles et accessoires de bureau ». —

(1) C'est-à-dire les produits des mines servant à obtenir des métaux.

(2) Il s'agit ici des soies de certains animaux comme les porcs et les sangliers.

(3) Cela comprend les tapis et les nattes.

Pour d'autres motifs, c'est-à-dire pour des raisons d'humanité, l'article 29 déclare que « ne peuvent pas non plus être considérés comme contrebande de guerre les objets et matériaux servant exclusivement à soigner les malades et les blessés », ce qui comprend les drogues et les médicaments. La question des bâtiments hospitaliers, qui jouissent d'une immunité spéciale d'après les conventions de la Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907 (nos 1395³⁴ et 1395³⁶), est ici hors de cause ; l'article 29 a traité seulement aux navires de commerce ordinaires dont le chargement contiendrait des objets de la nature indiquée. Toutefois, d'après cette disposition, si les objets et matériaux à bord d'un navire neutre ont comme destination le territoire de l'ennemi ou un territoire occupé par lui, ou ses forces armées, ils peuvent faire l'objet d'une réquisition, contrairement au principe que le droit de réquisition ne s'exerce pas en pleine mer à l'égard des navires neutres ; mais la réquisition ne peut avoir lieu que moyennant indemnité et si le croiseur qui la fait a un besoin urgent des articles pour son équipage ou sa flotte. — Le même article 29, pour des motifs d'utilité pratique, exclut encore de la catégorie des objets de contrebande « les objets et matériaux destinés à l'usage du navire où ils sont trouvés ainsi qu'à l'usage de l'équipage et des passagers de ce navire pendant la traversée », et qui pourraient, en eux-mêmes et par leur nature, constituer de la contrebande de guerre, ce qui doit s'entendre notamment des armes indispensables au navire pour sa défense (1). — Est-ce à dire qu'en dehors des articles qui constituent ainsi la liste libre, tous les autres puissent être déclarés par les belligérants au moins de contrebande conditionnelle ? Une telle conclusion serait inexacte ; avant l'article 28 qui a dressé une liste des objets libres, la déclaration contient un article 27 qui pose en principe que « les objets et matériaux qui ne sont pas susceptibles de servir aux usages de la guerre ne peuvent pas être déclarés contrebande de guerre ».

B. — *Objets d'une certaine destination. — Théorie du voyage continu*

1588⁷. — La condition de destination comme élément de la contrebande est applicable aux articles de contrebande absolue comme à ceux de contrebande conditionnelle, mais elle ne doit pas être entendue de la même façon pour les uns et pour les autres.

1588⁸. — *Contrebande absolue.* — Pour les articles de contrebande absolue, ce qu'il faut considérer, c'est : 1° la destination à l'ennemi en général ; 2° la destination des marchandises et non point celle du navire. Ainsi, on présume que les articles de contrebande absolue,

³⁶(1) D'après la convention de la Haye de 1907, la correspondance postale des neutres ou des belligérants, officielle ou privée, trouvée en mer sur un navire neutre ou ennemi, est inviolable, n° 1395⁶.

n'étant susceptibles que d'usages belliqueux, doivent être utilisés pour la guerre dès qu'ils vont en pays belligérant, et on abandonne ici le principe anciennement posé par l'Angleterre, d'après lequel la destination des marchandises était liée à la destination du navire, pour se rallier au système français qui envisageait uniquement la destination du chargement. Il en résulte, d'une part, que des canons par exemple seront saisissables comme contrebande s'ils sont dirigés vers le territoire de l'ennemi, un territoire occupé par lui ou ses forces armées, bien qu'ils ne soient pas précisément destinés à l'Etat ennemi ou à l'usage de ses forces armées, et, d'autre part, qu'ils seront susceptibles de capture, quoique le navire qui les porte ait comme destination un port neutre. s'ils doivent être finalement remis à l'ennemi. Ces points résultent de l'article 30 : « Les articles de contrebande absolue sont saisissables, s'il est établi qu'ils sont destinés au territoire de l'ennemi ou à un territoire occupé par lui ou à ses forces armées. Peu importe que le transport de ces objets se fasse directement ou exige, soit un transbordement, soit un trajet par terre ». Le principe du voyage continu se trouve donc consacré pour la contrebande absolue. — C'est au capteur qu'il incombe d'établir que la marchandise a bien une destination ennemie. Mais ses allégations peuvent être combattues par la preuve contraire. Il est toutefois deux cas où la destination ennemie de la marchandise est définitivement prouvée, c'est-à-dire où il y a présomption absolue de destination hostile, sans que la preuve contraire puisse être admise ; ils sont indiqués dans l'article 31 : « La destination prévue à l'article 30 est définitivement prouvée dans les cas suivants : 1° lorsque la marchandise est documentée pour être débarquée dans un port de l'ennemi ou pour être livrée à ses forces armées ; 2° lorsque le navire ne doit aborder qu'à des ports ennemis, ou lorsqu'il doit toucher à un port de l'ennemi ou rejoindre ses forces armées, avant d'arriver au port neutre pour lequel la marchandise est documentée » : on peut craindre, dans ce cas, que le capitaine, qui aborde un port ennemi ou occupé par l'ennemi, n'ait la tentation de livrer sa cargaison au belligérant pour un prix avantageux ou que celui-ci ne soit tenté de la réquisitionner. Aux termes de l'article 32, « les papiers de bord font preuve complète de l'itinéraire du navire transportant de la contrebande absolue, à moins que le navire soit rencontré ayant manifestement dévié de la route qu'il devait suivre d'après ses papiers de bord et sans pouvoir justifier d'une cause suffisante de cette déviation ».

¹⁸⁸⁸ 1588^o. — *Contrebande conditionnelle*. — Les règles sont différentes en ce qui concerne les articles de contrebande *conditionnelle*. Ici, ce qu'il y a lieu d'envisager, c'est : 1° non pas d'une manière générale la destination à l'ennemi, mais spécialement la destination à l'usage des forces armées ou des administrations de l'Etat ennemi ; 2° la destination du navire et non pas celle des marchandises. Il importe de bien déterminer ces deux points. — Les objets de contrebande *conditionnelle*

pouvant servir à la paix aussi bien qu'à la guerre, on comprend qu'on exige, pour en autoriser la saisie, la justification de leur emploi hostile. Cette justification est certaine quand les articles sont destinés à une armée ou à une flotte ennemie ou à une administration militaire ennemie. La déclaration de Londres admet la même solution dans le cas d'envoi à une administration civile de l'Etat ennemi ; car l'Etat est un, quoique ses fonctions soient exercées par des administrations différentes, et il se peut que ce qui est destiné à une administration civile soit, en cas de besoins urgents, affecté à une administration militaire. Il est cependant un cas où il est fait échec à cette dernière règle : les objets destinés à une administration civile de l'ennemi ne seront pas saisissables s'il est établi qu'ils ne peuvent pas être utilisés dans la guerre en cours, si, par exemple, ils sont destinés à une administration civile *coloniale*, éloignée du théâtre de la guerre : exception est faite toutefois pour l'or et l'argent et les papiers représentatifs de la monnaie, parce qu'une somme d'argent peut facilement se transmettre d'un bout du monde à l'autre. Il faut, en outre, observer que c'est seulement la destination aux administrations d'Etat, dépendant du pouvoir central, qui fait des objets des articles de contrebande ; la destination à des administrations locales, municipales ou provinciales, n'a pas le même effet. Ces solutions sont consignées dans l'article 33 : « Les articles de contrebande conditionnelle sont saisissables, s'il est établi qu'ils sont destinés à l'usage des forces armées ou des administrations de l'Etat ennemi, à moins, dans ce dernier cas, que les circonstances établissent qu'en fait ces articles ne peuvent être utilisés pour la guerre en cours ; cette dernière réserve ne s'applique pas aux envois visés par l'article 24-4^o ». C'est au capteur à démontrer la destination hostile. Néanmoins, comme on se gardera souvent, pour échapper à la saisie, d'adresser expressément les marchandises aux forces armées ou aux administrations de l'Etat ennemi, la déclaration a établi dans deux cas des présomptions de destination hostile, qui admettent d'ailleurs la preuve contraire. Ainsi le décide l'article 34 : « Il y a présomption de la destination prévue à l'article 33, si l'envoi est adressé aux autorités ennemies ou à un commerçant établi en pays ennemi, et lorsqu'il est notoire que ce commerçant fournit à l'ennemi des objets et matériaux de cette nature. Il en est de même si l'envoi est à destination d'une place fortifiée ennemie, ou d'une autre place servant de base aux forces armées ennemies ; toutefois, cette présomption ne s'applique pas au navire de commerce lui-même faisant route vers une de ces places et dont on entend établir le caractère de contrebande. A défaut des présomptions ci-dessus, la destination est présumée innocente. Les présomptions établies dans le présent article admettent la preuve contraire ».

Le second point qu'il faut retenir en ce qui concerne les objets de contrebande conditionnelle, c'est que ceux-ci ne constituent de la

contrebande que s'ils sont chargés sur un navire dont la destination est le territoire de l'ennemi, un territoire occupé par lui, ou ses forces armées. Ici, la destination des marchandises est sans importance : du moment que les marchandises sont documentées pour un port neutre, elles ne peuvent constituer de la contrebande, et il n'y a pas à rechercher si de ce port neutre elles doivent être expédiées à l'ennemi par mer ou par terre. Et pour voir l'itinéraire que doit suivre le navire, il faut s'en rapporter aux papiers de bord, à moins que les faits ne mettent en suspicion ces papiers. Ainsi donc, fait à remarquer, le principe du voyage continu, admis pour la contrebande absolue, est écarté pour la contrebande conditionnelle : il y a là une transaction qu'on a adoptée afin de concilier les partisans et les adversaires de la théorie du voyage continu. Il n'est qu'un cas où cette théorie peut être appliquée à la contrebande conditionnelle : c'est le cas, qui s'est produit en 1896 lors du conflit italo-abyssin (n° 1567^b) et en 1900, pendant la guerre sud-africaine (n° 1567^a), où l'ennemi n'a pas de frontière maritime ; le capteur est alors autorisé à prouver qu'après son déchargement dans un port neutre, où actuellement elle se dirige, la marchandise doit être expédiée au territoire voisin de l'ennemi pour être utilisée par des forces armées ou des administrations d'Etat. Telles sont les solutions qui résultent des articles 35 et 36 : « Art. 35. Les articles de contrebande conditionnelle ne sont saisissables que sur le navire qui fait route vers le territoire de l'ennemi ou vers un territoire occupé par lui ou vers ses forces armées et qui ne doit pas les décharger dans un port intermédiaire neutre. — Les papiers de bord font preuve complète de l'itinéraire du navire ainsi que du lieu de déchargement des marchandises, à moins que ce navire soit rencontré ayant manifestement dévié de la route qu'il devrait suivre d'après ses papiers de bord et sans pouvoir justifier d'une cause suffisante de cette déviation. — Art. 36. Par dérogation à l'article 35 si le territoire de l'ennemi n'a pas de frontière maritime, les articles de contrebande conditionnelle sont saisissables lorsqu'il est établi qu'ils ont la destination prévue à l'article 33 ».

§ 2. — Sanction de l'interdiction du commerce de contrebande

1588¹⁰. — « Le navire transportant des articles qui sont saisissables comme contrebande absolue ou conditionnelle, déclare l'article 37, peut être saisi en haute mer ou dans les eaux des belligérants pendant tout le cours de son voyage, même s'il a l'intention de toucher à un port d'escale avant d'atteindre la destination ennemie », pourvu, dans ce dernier cas, que la destination ennemie soit établie conformément aux règles des articles 30 à 32 pour la contrebande absolue et par les articles 33 à 35 pour la contrebande conditionnelle, et sous la réserve de l'exception de l'article 36. Mais, aux termes de l'article 38,

le navire ne peut être saisi que s'il est pris sur le fait : « Une saisie ne peut être pratiquée en raison d'un transport de contrebande antérieurement effectué et actuellement achevé ». — La déclaration de Londres ne reconnaît pas la possibilité admise par l'Angleterre et les Etats-Unis (n° 1580) d'une saisie lors du voyage de retour en cas de faux papiers.

1588¹¹. — Quelles seront les conséquences de la constatation à bord d'un navire neutre d'objets de contrebande absolue ou additionnelle ? — Il faut distinguer à cet égard : 1° les marchandises de contrebande ; 2° les marchandises qui ne sont pas de la contrebande et qui sont à bord du navire ; 3° le navire lui-même.

1° « Les articles de contrebande, dit l'article 39, sont sujets à confiscation ». Il n'y a pas à distinguer à cet égard entre la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle. C'est en effet les marchandises qui peuvent nuire au capteur et dont il faut priver l'adversaire qui doit en tirer profit. Aujourd'hui que la contrebande est admise dans des cas strictement déterminés, il ne saurait plus être question d'autoriser, comme tempérament, le droit de préemption (n° 1583) (1).

1588¹². — 2° Les marchandises licites qui se trouvent à bord du même navire que les objets de contrebande ne sont pas sujettes à confiscation, à moins, déclare l'article 42, qu'elles n'appartiennent au propriétaire de la contrebande. On espère ainsi par cette confiscation générale décourager les expéditeurs de contrebande.

1588¹³. — 3° Quel doit être le sort du navire, qui est l'instrument du transport de la contrebande ? Le faire échapper dans tous les cas à la confiscation, ce ne serait pas mettre obstacle au commerce de la contrebande, car le transporteur, se faisant en général payer d'avance, et à un taux élevé, le fret des articles de contrebande, ne souffre pas de leur confiscation. D'un autre côté, rendre le navire toujours confisqué, ce serait souvent excessif : il se peut qu'une faible partie seulement de la cargaison soit de la contrebande. Que décider ? Devrait-on confisquer le navire quand l'armateur, l'affrètement ou le capitaine sera de mauvaise foi ? Cette solution serait insuffisante : avec les habitudes actuelles du commerce et la rapidité des chargements, ces personnes connaissent rarement la nature des colis transportés. Dans cette situation, la déclaration de Londres a décidé que le navire ne sera lui-même confisqué que si la contrebande qui est à bord atteint une certaine proportion, fixée à plus de la moitié du chargement ; en effet, alors, on peut dire qu'il y a dans l'ensemble une véritable entreprise hostile qui doit être atteinte en elle-même. Mais, afin d'empêcher des combinaisons permettant d'éviter la confiscation, cette proportion

(1) La déclaration de Londres n'a pas mentionné le *droit de préemption* (n° 1583). Il ne s'ensuit pas, d'après Oppenheim (*International law*, t. II, § 406, p. 512), que les belligérants soient empêchés d'exercer ce droit, adoucissement du droit de confiscation.

de plus de la moitié sera calculée en prenant pour base soit la valeur, soit le poids, soit le volume, soit enfin le fret des objets illicites. Telle est la règle de l'article 40 : « La confiscation du navire transportant de la contrebande est permise, si cette contrebande forme, soit par sa valeur, soit par son poids, soit par son volume, soit par son fret, plus de la moitié de la cargaison ». — En résulte-t-il toutefois que le navire dont la cargaison ne contient pas pour plus de moitié de la contrebande sera à l'abri de toute atteinte ? On ne l'a point pensé. On a pour ce cas édicté une sanction réduite. Sans prononcer contre le transporteur, comme on l'avait proposé, une sorte d'amende proportionnelle à la valeur de la contrebande, l'article 41 déclare que, dans ce cas, « les frais occasionnés au capteur par la procédure devant la juridiction nationale des prises ainsi que par la conservation du navire et de sa cargaison pendant l'instruction seront à la charge du navire ». Mais cette sanction réduite peut être excessive si la quantité de contrebande est peu importante. Aussi, l'article 44 admet-il que « le navire arrêté pour cause de contrebande et non susceptible de confiscation à raison de la proportion de la contrebande peut être autorisé, suivant les circonstances, à continuer sa route, si le capitaine est prêt à livrer la contrebande au bâtiment belligérant. La remise de la contrebande est mentionnée par le capteur sur le livre de bord du navire arrêté, et le capitaine de ce navire doit remettre au capteur copie certifiée conforme de tous papiers utiles. Le capteur a la faculté de détruire la contrebande qui lui est ainsi livrée » (comp. art. 54). Mais, il convient de l'observer, la remise de la contrebande n'est pas un *droit* pour le navire neutre ; elle ne peut avoir lieu que si le capteur y consent : on avait proposé à la conférence de Londres de reconnaître au navire neutre le droit de continuer sa route moyennant l'abandon des objets de contrebande ; l'opposition de certains amiraux, notamment de l'amiral japonais, empêcha l'adoption de cette proposition. — La déclaration de Londres n'autorise pas la confiscation du navire ou de la portion de navire qui appartient au propriétaire des objets de contrebande.

1588¹. — On peut supposer qu'un belligérant rencontre en mer un navire neutre qui porte des objets de contrebande, mais auquel on ne peut rien reprocher parce qu'il ignorait l'ouverture des hostilités ou la déclaration de contrebande. L'équité exige alors certains ménagements à son endroit ; le croiseur ne peut cependant être obligé de laisser aller à l'ennemi des produits propres à la guerre et dont celui-ci peut avoir grand besoin. Pour concilier les intérêts en présence, la déclaration a statué ainsi dans son article 43 : « Si le navire est rencontré en mer naviguant dans l'ignorance des hostilités ou de la déclaration de contrebande applicable à son chargement, les articles de contrebande ne peuvent être confisqués que moyennant indemnité ; le navire et le surplus de la cargaison sont exempts de la confiscation et des frais prévus par l'article 41. Il en est de même si le capitaine,

après avoir eu connaissance de l'ouverture des hostilités ou de la déclaration de contrebande, n'a pu encore décharger les articles de contrebande. Le navire est réputé connaître l'état de guerre ou la déclaration de contrebande, lorsqu'il a quitté un port neutre, après que la notification de l'ouverture des hostilités ou de la déclaration de contrebande a été faite en temps utile à la puissance dont relève ce port. L'état de guerre est, en outre, réputé connu par le navire lorsqu'il a quitté un port ennemi après l'ouverture des hostilités ».

§ 3. — Assistance hostile (1)

1588¹⁵. — Ce que la déclaration de Londres appelle assistance hostile correspond à ce que certains auteurs comprennent sous le nom de *contrebande par analogie* ou de *transports interdits* (n° 1584). Il y a assistance hostile dès lors qu'un neutre rend à un belligérant un service contraire à la neutralité ; l'autre belligérant, lésé, a le droit de sévir. Le service hostile suffit à lui seul pour entraîner la sanction ; il n'y a pas alors, à la différence de ce qui se passe pour la contrebande, à s'inquiéter de la destination du navire ou de la marchandise.

La déclaration du 26 février 1909 distingue deux catégories d'assistance hostile, d'après la gravité du fait reproché au navire. Tantôt le fait d'assistance est assimilable simplement au cas d'un transport de contrebande, tantôt au contraire il constitue un acte d'hostilité qui fait vraiment du navire neutre un navire ennemi, ce qui entraîne en pratique de nombreuses conséquences ; le premier cas est prévu par l'article 45, le second par l'article 46.

A. — *Art. 45.* — « Un navire neutre est confisqué et, d'une manière générale, passible du traitement que subirait un navire neutre sujet à confiscation pour contrebande de guerre » :

« 1^o Lorsqu'il voyage spécialement en vue du transport de passagers individuels incorporés dans la force armée de l'ennemi, ou en vue de la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi ». — Par passagers *incorporés* dans les forces armées de l'ennemi, il faut entendre les individus qui, appelés à servir en vertu de la loi de leur pays, ont effectivement rejoint le corps dont ils doivent faire partie, mais non ces individus dès qu'ils sont appelés et avant qu'ils aient rejoint leur corps. Il faut qu'il s'agisse d'un voyage *spécial*, isolé, temporaire, en vue du transport des passagers ou de la transmission des nouvelles : c'est, par exemple, un navire qui se détourne de sa route pour débarquer des passagers dans un port où il ne s'arrête pas habituellement, ou un navire qui fait une transmission de nouvelles, non pas par les voies ordinaires, car on sait que depuis 1907 la correspondance

(1) De la Hautière, *Conférence navale de Londres (4 décembre 1908-26 février 1909) : contrebande de guerre et assistance hostile*, 1910. — Verken, *De l'assistance hostile dans la guerre maritime*, 1911.

postale est inviolable (n° 1586), mais d'une manière spéciale, en relâchant particulièrement pour déposer des dépêches ayant un caractère hostile, destinées à l'ennemi ; il n'est pas nécessaire que le navire soit affecté *exclusivement*, d'une manière permanente, au service de l'ennemi : cette dernière hypothèse rentre dans l'article 46. Pour que le navire soit confiscable dans le cas de l'article 45, il est nécessaire qu'il soit surpris au cours de l'opération ; celle-ci réalisée, il ne peut plus être saisi (1).

« 2° Lorsqu'à la connaissance soit du propriétaire, soit de celui qui a affrété le navire en totalité, soit du capitaine, il transporte un détachement militaire de l'ennemi ou une ou plusieurs personnes qui, pendant le voyage, prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi ». — L'assistance directe dont il est ici parlé fait allusion, par exemple, à des signaux qui seraient donnés. — Si le détachement transporté est en uniforme, il ne peut y avoir de difficulté ; si ceux qui le composent sont en costume civil, il ne saurait y avoir lieu à confiscation du navire que si le capitaine, le propriétaire ou l'affrètement du navire a connu leur caractère militaire. — Ici on ne suppose pas nécessairement, comme dans le cas précédent, qu'il s'agit d'un transport *spécial* : ce peut être au cours de son voyage ordinaire que le navire fait le transport.

Dans les cas de cette première catégorie, le navire est confisqué, comme assimilé à un navire neutre confiscable pour présence à bord d'une certaine quantité de contrebande de guerre. Mais le navire ne perd pas sa qualité de neutre. Il en résulte qu'il doit bénéficier des règles admises pour les navires neutres. Ainsi : 1° il ne pourra être détruit que dans les conditions établies pour les navires neutres (art. 48 et s.) ; 2° il pourra se prévaloir de la seconde règle de la déclaration de Paris suivant laquelle le pavillon couvre la marchandise : la marchandise ennemie se trouvant à bord devra être respectée.

Dans ces cas, aux termes de l'article 45, les marchandises appartenant au propriétaire du navire sont également sujettes à confiscation.

Les dispositions de l'article 45 ne s'appliquent pas si, lorsque le navire est rencontré en mer, il ignore les hostilités ou si le capitaine, après avoir appris l'ouverture des hostilités, n'a pu encore débarquer les personnes transportées. Le navire est réputé connaître l'état de guerre, lorsqu'il a quitté un port ennemi après l'ouverture des hostilités ou un port neutre postérieurement à la notification en temps utile de l'ouverture des hostilités à la puissance dont relève ce port.

Il n'est question ici que d'empêcher la confiscation du navire. Les personnes trouvées à bord et qui font partie des forces armées de l'ennemi peuvent être prises par le croiseur comme prisonniers de guerre.

(1) Comp. Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 409, pp. 523-524.

B. — *Art. 46.* — « Un navire neutre est confisqué et, d'une manière générale, passible du traitement qu'il subirait s'il était un navire de commerce ennemi » :

« 1^o Lorsqu'il prend une part directe aux hostilités ». — Cela peut se produire sous différentes formes (service d'éclaireurs, pose de mines, etc.).

« 2^o Lorsqu'il se trouve sous les ordres ou sous le contrôle d'un agent placé à bord par le gouvernement ennemi ».

« 3^o Lorsqu'il est affrété en totalité par le gouvernement ennemi ». — Ce serait le cas notamment de navires employés à effectuer des transports ou destinés à accompagner une flotte belligérante en qualité de navires charbonniers, comme les navires allemands exclusivement chargés de charbon qui, lors de la guerre russo-japonaise, accompagnèrent la flotte russe de la Baltique.

« 4^o Lorsqu'il est actuellement et exclusivement affecté, soit au transport de troupes ennemies, soit à la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi ». — A la différence du cas visé à l'article 45-1^o, on exige ici une affectation *permanente* et *exclusive* ; dès lors, le navire est saisissable quand même, au moment où le croiseur belligérant le rencontrerait, il ne transporterait pas de troupes ou de dépêches. Le transport de diplomates ne constitue pas une assistance hostile, car l'article 46 ne fait allusion qu'à des personnes incorporées dans le service de l'armée ou de la flotte.

Les cas de cette seconde catégorie sont plus graves : il s'agit d'un service permanent rendu à l'ennemi ; on admet qu'en pareil cas le navire doit être assimilé aux navires ennemis. On aboutit dès lors aux solutions inverses de celles indiquées pour les cas de l'article 45 : 1^o La destruction du navire est possible, sans l'application du règlement sur la destruction des prises neutres. 2^o Le navire ne sera plus soumis à la seconde règle de la déclaration de Paris ; c'est la troisième règle qui devient applicable : la marchandise neutre est respectée sous pavillon ennemi. Mais la marchandise, se trouvant sur un navire ennemi, est présumée ennemie ; il faut que le neutre auquel elle appartient la réclame et établisse son caractère neutre. — Faut-il en conclure, puisqu'on traite le navire comme un navire ennemi, qu'il ne doit pas bénéficier de la juridiction internationale des prises, qui n'est admise d'une manière générale que pour la sauvegarde des intérêts neutres et ne concerne que d'une manière exceptionnelle la sauvegarde des intérêts ennemis ? Cette conclusion serait excessive. Si un navire est saisi comme rentrant dans la catégorie en question, il peut prétendre qu'il n'y rentre pas, qu'il n'a pas commis le fait qu'on lui reproche, ou que ce fait n'a pas le caractère qu'on lui attribue. Il doit donc pouvoir bénéficier de la juridiction internationale, puisque la question est de savoir s'il est neutre ou ennemi. Mais, s'il est prouvé qu'il rentre bien dans les cas énumérés, il aura perdu le caractère neutre, il sera assimilé à un navire ennemi, et alors il ne pourra plus

profiter des tempéraments admis pour les navires neutres, il subira la condition plus rigoureuse faite aux navires ennemis.

Dans les hypothèses prévues à l'article 46, on ne parle pas de la destination du navire. Il peut se faire, en effet, qu'il y ait assistance hostile, dans ces hypothèses, de la part d'un navire qui va vers un port neutre.

Dans les cas visés par l'article 46, les marchandises appartenant au propriétaire du navire sont également sujettes à confiscation. — Les militaires ou marins de l'Etat ennemi trouvés à bord d'un navire sujet à confiscation ne sont pas laissés libres mais sont considérés comme prisonniers de guerre.

A la conférence de Londres, on avait proposé de considérer comme navire de commerce ennemi le navire neutre qui fait actuellement et avec l'autorisation du gouvernement ennemi un trajet auquel il n'a été autorisé qu'après l'ouverture des hostilités ou dans les deux mois qui l'ont précédée. Cela se serait appliqué notamment aux navires de commerce neutres admis par un belligérant à une navigation réservée en temps de paix à la marine nationale de ce belligérant, par exemple au cabotage. Devant l'opposition qu'elle rencontra de la part de certaines délégations, cette question des commerces nouveaux est restée entière : il y a été fait allusion à l'article 57, alinéa 2, de la déclaration de Londres : « Sous réserve des dispositions relatives au transfert de pavillon, dit cet article 57, le caractère neutre ou ennemi du navire est déterminé par le pavillon qu'il a le droit de porter. Le cas où le navire neutre se livre à une navigation réservée en temps de paix reste hors de cause et n'est nullement visé par cette règle ».

1588¹⁶. — L'article 47 de la déclaration prévoit un cas spécial. L'article 45-2° a envisagé le cas d'un navire neutre transportant un *détachement* militaire, en costume militaire ou civil, et l'article 46-4° celui d'un navire *exclusivement* affecté au transport de troupes ennemies. Mais il se peut qu'un navire neutre ait à son bord un militaire ou un marin belligérant, par exemple un général ou un amiral, qui s'est embarqué en civil et sous un nom supposé, de sorte que le capitaine du navire soit au sujet de sa présence exempt de toute faute ; si un croiseur ennemi, en visitant le navire neutre, découvre ce militaire ou ce marin, que pourra-t-il faire ? Il ne saisira pas le navire, mais il fera prisonnier de guerre le militaire ou le marin belligérant. On peut rapprocher de ce cas ce qui est dit dans l'article 14 de la X^e convention de la Haye de 1907 pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève : les blessés et malades ennemis trouvés à bord d'un bâtiment hospitalier — et qui peuvent être des ennemis dangereux que le belligérant a intérêt à ne pas laisser prendre part de nouveau aux hostilités — sont faits prisonniers de guerre ; un seul cas est réservé : celui où ils sont à bord d'un navire de guerre, parce qu'alors ce navire n'est pas susceptible de visite (art. 13).

1588¹⁷. — Il est à supposer qu'on cherchera à pratiquer la contre-

bande de guerre au moyen d'aéronefs comme on le fait avec des navires. La théorie de la contrebande de guerre aura toutefois dans la guerre aérienne une application à la fois plus large et plus étroite que dans la guerre maritime. Tout d'abord, comme pour certains auteurs les marchandises même ennemies qui sont à bord d'aéronefs ennemis doivent demeurer libres et ne point être saisies, il y aura lieu de distinguer, pour ces aéronefs aussi, entre les objets de contrebande et ceux qui ne le sont pas : les premiers, à la différence des seconds, seront susceptibles de capture. Le système de la contrebande sera au contraire en matière aérienne d'une application moins étendue qu'en matière maritime en ce qui touche les aéronefs neutres. En effet, la plupart des auteurs décidant que les aéronefs neutres ne doivent pas survoler les territoires des Etats belligérants ou tout au moins ne peuvent le faire sans leur permission, la destination ennemie des articles de contrebande, qui est une condition de leur saisie, ne pourra pas exister régulièrement dans les airs comme sur la mer, et ainsi la notion de contrebande de guerre ne se concevra exister vraiment pour les aéronefs que dans le cas d'un voyage continu, lorsqu'ils sont à destination d'un territoire neutre, d'où leurs marchandises devront être envoyées par terre ou par mer à un territoire contigu de l'ennemi. Il convient, enfin, de noter que, tout au moins dans l'état actuel de l'aérostation, la contrebande de guerre à bord des aéronefs, neutres ou ennemis, ne sera guère possible que pour des objets de peu de volume. Sous ces réserves, on doit soumettre les aéronefs aux mêmes règles que les navires au point de vue du transport de la contrebande.

Les règles admises par le droit international, en particulier par la déclaration de Londres du 26 février 1909, relativement à l'assistance hostile (n° 1588¹⁵) donnée par des navires neutres doivent recevoir leur application en ce qui concerne les aéronefs. Il doit y avoir présomption d'assistance hostile, autorisant la capture, à la charge des aéronefs neutres circulant au-dessus des Etats belligérants (Paul Fauchille, Nouveau Rapport de 1911).

SECTION III. — La contrebande de guerre d'après la pratique des Etats, postérieure à la déclaration de Londres

1588¹⁶. — La déclaration de Londres n'a été ratifiée par aucun Etat (n° 814⁶). Mais, postérieurement à sa date, plusieurs guerres ont éclaté en Europe. Quelle fut, dans ces guerres, la conduite des belligérants en ce qui concerne la contrebande de guerre ?

§ 1. — Eléments de la contrebande de guerre

A. — Objets d'une certaine espèce

1588¹⁹. — La première guerre qui se produisit après la déclaration du 26 février 1909 fut celle de 1911-1912 entre l'Italie et la Turquie. — L'Italie, après avoir affirmé sa volonté d'observer la déclaration de Londres, en tant que le permettaient les dispositions des lois en vigueur, déclara, par un décret du 4 octobre 1911 et des Instructions du 13 octobre 1911, considérer comme « contrebande de guerre », sans distinguer entre la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle, conformément à l'article 216 de son code pour la marine marchande, « les canons, les fusils, les carabines, les revolvers, les pistolets, les sabres et les autres armes à feu ou portatives de tout genre, les munitions de guerre, les objets d'équipement militaire de toute espèce, et généralement tout ce qui, sans manipulation, peut servir à un armement maritime ou terrestre immédiat » (1). — Aux premiers jours d'octobre, la Turquie annonça qu'elle comprenait dans les objets de contrebande les articles énumérés aux articles 22 et 24 de la déclaration de Londres en y ajoutant le fer en barre ou les rivets de 3/4 ou 5/6 de diamètre, et elle déclara de plus considérer le blé comme contrebande de guerre absolue. Mais, sur les réclamations des puissances, et notamment de la Russie, elle consentit le 13 à ne regarder cette denrée que comme contrebande conditionnelle. Finalement, le 1^{er} novembre 1911, la Turquie restreignit la liste des objets de contrebande qu'elle avait publiée dans le courant d'octobre aux seuls objets déclarés de contrebande par les actes italiens des 4 et 13 octobre 1911 (2). — L'application des règles de la contrebande de guerre aux aéronefs, et spécialement aux avions, a été soulevée au cours de la guerre italo-turque de 1911-1912, à l'occasion de la saisie par un croiseur italien du vapeur français *Carthage* à bord duquel se trouvait un avion appartenant à un Français et à destination de la Tunisie. L'affaire du *Carthage* a fait l'objet d'une sentence arbitrale de la Cour de la Haye en date du 6 mai 1913 (3).

1588²⁰. — Lors de sa guerre de 1912-1913 avec les Etats balkaniques, la Turquie proclama contrebande de guerre les objets et matériaux suivants : « toute espèce d'armes, fusils et carabines de chasse ainsi que leurs parties et accessoires ; toute espèce de projectiles, de mines, de cartouches ainsi que leurs parties et accessoires ; plombs et pla-

(1) R. D. I. P., t. XXI, p. 108. — R. D. I., 2^e série, t. XVI, p. 124.

(2) Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2^e série, t. XV, p. 120. — Pyke, *op. cit.*, p. 176. — Strupp, *Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts*, I, *Erganzungsheft*, 1912, pp. 87-89. — V. R. I., 1912, pp. 559 et s.

(3) V. Ruzé, *Un arbitrage franco-italien*, R. D. I., 2^e série, t. XVI, pp. 101 et s.

tines ; poudres explosives et matières chimiques, utilisées pour la guerre et autres matières explosibles, salpêtre, sulfate de potasse, morite de potasse et soufre ; poudres et matières inflammables et explosibles non destinées à la guerre ; affûts des canons, caissons, voitures de munitions, fourgons et tous moyens de transport et leurs accessoires utilisables à la guerre ; machines, appareils et instruments en fer usités en guerre ainsi que leurs parties et accessoires ; vêtements et équipements militaires de toute espèce, étoffes et souliers pour militaires ; harnais et selles militaires et leurs accessoires, articles d'attelage et de sellerie ; tentes et accessoires ; blindage, tôles de fer et plaques de cuivre ; fers à cheval et articles utilisés par les maréchaux ferrants ; fils barbelés et appareils pour les poser, les fixer ou les couper ; fers longs recourbés d'un diamètre de trois quarts et cinq huitièmes de pouce, barres et plaques en fer excédant un quart de pouce d'épaisseur, fers à l'angle, boulons et zinc ; vaisseaux et embarcations de guerre ainsi que les articles employés seulement à bord de ces bateaux ; machines, appareils et accessoires destinés à la fabrication de projectiles de guerre, d'armes, à la fabrication ou à la réparation d'équipements militaires sur terre et sur mer ; ballons, machines volantes, aéroplanes et leurs parties et accessoires ; chevaux de trait et de charge employés en guerre et bêtes de somme ». Elle a encore déclaré contrebande de guerre les vivres, les approvisionnements, ainsi que les grains propres à la nourriture des animaux, qu'on tenterait de débarquer sur les côtes du golfe de Saros et de la ligne de Tchataldja, pour les armées des Etats balkaniques belligérants.

Dans la même guerre, la Grèce, au mois d'octobre 1912, considéra comme articles de contrebande de guerre : les armes de toute nature y compris les armes de chasse, montées ou en pièces détachées, ainsi que les blindages, les munitions d'armes à feu, telles que projectiles, fusées, obus, balles, amorces, cartouches, étuis de cartouches, poudres, salpêtre, soufre, matériaux et substances pour produire l'explosion, tels que torpilles, dynamite, pyroxiline, les diverses substances fulminantes, fils conducteurs et tout ce qui sert à l'explosion des mines et torpilles, matériel d'artillerie, du génie et du train, tels que affûts, caissons, avant-trains, cuisines, forges de campagne, pontons, tréteaux de pont, fils de fer barbelés, objets d'équipement et d'habillement militaire, matériel de campement, matériel de machines en tout genre, montées ou en pièces détachées, pour la construction et l'armement des navires de guerre, instruments et appareils servant à la fabrication des munitions de guerre, pour la fabrication et la réparation des armes et du matériel militaire. — Le 2 novembre, le gouvernement hellénique notifia aux puissances neutres qu'il avait décidé de considérer comme contrebande de guerre absolue, durant les hostilités entre la Grèce et la Turquie, les matières lubrifiantes à l'usage des machines. — Mais, le 17 novembre, il notifia : 1° que les vivres, les fourrages et les grains propres à la nourriture des animaux, les vêtements et les tissus

d'habillement, les chaussures propres à l'habillement militaire, l'or et l'argent monnayés ou en lingots et les papiers représentatifs de la monnaie, les appareils et matériaux propres à l'établissement des télégraphes, téléphones, radiotélégraphes et voies ferrées, les fers à cheval et le matériel de maréchalerie, les jumelles, les télescopes, les chronomètres et les divers instruments nautiques, les navires, bateaux et embarcations de tout genre, ainsi que les pièces détachées, ne seraient plus dorénavant considérés comme contrebande de guerre relative ; 2° que les combustibles ainsi que les matières lubrifiantes à l'usage des machines seraient désormais considérés comme contrebande de guerre (contrebande absolue) dans le cas seulement où ils auraient comme destination des ports turcs sis au delà de l'entrée des détroits des Dardanelles. — Le 22 suivant, le gouvernement hellénique annonça aux neutres que les combustibles, ainsi que les matières lubrifiantes à l'usage des machines, seraient à l'avenir considérés comme contrebande de guerre, quel que soit le port turc auquel ils seraient destinés. — A la date du 8 février 1913, le gouvernement hellénique décida de faire saisir les cargaisons de charbon qui emprunteraient la voie des Détroits à destination d'un port neutre de la mer Noire, à moins d'une déclaration des légations respectives, certifiant que le charbon est destiné à la consommation locale de ce port neutre. En ce qui concerne le charbon destiné à l'approvisionnement des vaisseaux de guerre en rade de Constantinople, les légations des Etats auxquels ces navires ressortissent devront fixer la quantité de charbon dont elles demanderont le passage par les Détroits.

Au mois de juillet 1913, lors de sa guerre avec la Bulgarie, son ancien allié balkanique contre la Turquie, la Grèce a notifié aux puissances neutres qu'elle considérait comme contrebande de guerre absolue et relative « les objets énumérés dans la déclaration de Londres du 26 février 1909, art. 22 et 24 », mais qu'elle considérait les objets énumérés dans ce dernier article sous les nos 8 et 9 (aérostats et appareils d'aviation, combustibles, matières lubrifiantes) comme contrebande absolue et non comme contrebande relative. Il est à remarquer que la Grèce a ainsi expressément visé la déclaration de Londres alors qu'elle n'avait pas été une des puissances signataires de cette déclaration et qu'elle n'y avait pas encore adhéré, alors que même aucun des Etats signataires ne l'avait ratifiée.

1588²¹. — La guerre de 1914-1919, qui mit en présence la plupart des Etats du monde, doit faire l'objet d'une mention spéciale en ce qui touche la détermination des objets de contrebande de guerre.

Le 6 août 1914, les Etats-Unis demandèrent aux belligérants s'ils comptaient observer pendant les hostilités les dispositions de la déclaration de Londres. Leur demande avait pour but d'empêcher la diversité des vues chez les belligérants : si ceux-ci y avaient fait droit, on aurait eu des listes connues à l'avance, et les neutres auraient pu

réglementer leur commerce avec quelque certitude. L'Autriche-Hongrie et l'Allemagne répondirent aux Etats-Unis qu'elles se conformeraient aux dispositions de Londres, si leurs ennemis les observaient. Mais la France, la Grande-Bretagne et la Russie déclarèrent ne vouloir appliquer ces dispositions que sous certaines modifications : entendant user du droit que la déclaration de 1909 reconnaît aux belligérants de fixer eux-mêmes la liste des objets de contrebande absolue ou relative, elles annoncèrent l'intention de substituer aux listes établies à Londres d'autres listes, qu'elles se réservaient d'ailleurs de modifier pendant tout le cours de la guerre. Dans ces conditions, les Etats-Unis, à la date du 22 octobre, retirèrent leur suggestion sur l'application de la déclaration de Londres. — Quelles furent, en fait, au point de vue de la fixation des objets de contrebande, les décisions prises par les principaux belligérants ?

1588²². — *France*. — Dans ses Instructions du 30 décembre 1912 aux officiers de marine, la France avait reproduit purement et simplement les listes établies à Londres : 1^o liste des articles de contrebande absolue (11 numéros) ; 2^o liste des articles de contrebande relative (14 numéros) ; 3^o liste des objets ne pouvant être déclarés contrebande de guerre (17 numéros). — La première notification qu'elle fit pendant la guerre, le 11 août 1914, sans faire aucune allusion à la liste du commerce libre, se borna à faire passer de la liste de la contrebande relative sur la liste de la contrebande absolue « les aérostats et les appareils d'aviation, les pièces détachées caractérisées, ainsi que les accessoires, objets et matériaux caractérisés comme devant servir à l'aérostation ou à l'aviation ». — Mais, le 3 octobre, elle augmenta la nomenclature des marchandises de contrebande conditionnelle en y ajoutant huit nouveaux numéros : « les fers et aciers, ainsi que les oxydes, sulfures et carbonates de fer ; le cuivre ; le plomb ; le nickel ; le ferrochrome ; la glycérine ; les cuirs ; les pneumatiques et bandes pour automobiles, ainsi que les matières servant à les fabriquer ». Elle s'écartait des principes de la déclaration de Londres en rangeant dans la liste des articles de contrebande des objets qui ne devaient pas y figurer. — Le 6 novembre, une nouvelle réglementation porta de 20 à 26 le nombre des articles de contrebande absolue : des produits rangés jusque-là dans la liste de la contrebande relative ou même non prohibés furent déclarés contrebande absolue, comme le cuivre, les pyrites de fer, le chrome, l'aluminium. La liste de la contrebande relative s'augmenta, elle aussi, notamment par l'adjonction du soufre. — Le 3 janvier 1915, trois numéros sont ajoutés dans l'énumération des marchandises de contrebande absolue. — Le 12 mars, on ajoute aux objets de contrebande conditionnelle les matières tannantes de toutes sortes, y compris les extraits servant au tannage, et aux objets de contrebande absolue la laine brute, les laines peignées ou cardées, les déchets de laine ; l'étain, le chlorure d'étain et le minerai d'étain, l'huile de ricin, de paraffine, le cuivre iodique,

les matières lubrifiantes (antérieurement classées dans la liste de contrebande conditionnelle) ; les peaux de bétail, de buffles et de chevaux, les peaux de veaux, de porcs, de moutons, de chèvres et de daims, le cuir manufacturé ou non, propre à la confection des selles, des harnachements, des chaussures ou des vêtements militaires (antérieurement classés dans la liste de contrebande conditionnelle) ; l'ammoniaque et ses sels, simples ou composés, l'ammoniaque liquide, l'urée, l'aniline, et leurs composés. Il est spécifié, en outre, dans cette notification, que, sous les termes de « vivres » et de « fourrages et matières propres à la nourriture des animaux » figurant sur la liste de contrebande conditionnelle, sont compris les grains, noix et amandes oléagineuses, les huiles et graisses animales ou végétales (autres que l'huile de lin) pouvant servir à la fabrication de la margarine, ainsi que les tourteaux de farines de graines, noix et amandes oléagineuses. — Le 29 mai 1915 l'huile de lin est ajoutée à la liste de contrebande conditionnelle, et celle des objets de contrebande absolue s'accroît de trois nouveaux numéros. — Le coton brut, les linters, les déchets de coton et les filés de coton sont, le 22 août, déclarés contrebande absolue. — Le 14 octobre 1915, une notification remplace toutes les listes précédentes : elle témoigne d'une nouvelle extension de la notion de contrebande : 42 numéros pour la contrebande absolue ; 14 pour la contrebande conditionnelle (1). — Le 27 janvier, le 13 avril, le 28 juin, le 13 octobre et le 23 novembre 1916, des additions sont successivement apportées à cette liste. Et il en fut de même les 3 janvier et 11 juillet 1917 et les 31 juillet et 5 octobre 1918. — La dernière notification que publia la France, le 25 octobre 1918, et qui devait se substituer à toutes celles antérieurement rendues, ne renferme pas moins de 67 numéros pour la contrebande absolue et 22 pour la contrebande conditionnelle. Les combustibles autres que les huiles minérales (qui sont contrebande absolue), y compris le charbon de bois, y sont indiqués comme faisant partie de la contrebande conditionnelle. Les vivres sont demeurés jusqu'à la fin, conformément à la déclaration de Londres, des articles de contrebande relative ; mais, en fait, la distinction entre la contrebande absolue et la contrebande relative, qui en la forme fut toujours maintenue par la France, avait perdu beaucoup de son intérêt depuis que les Alliés avaient décidé d'arrêter et de conduire dans leurs ports les navires portant des marchandises de toute nature à destination de l'Alle-

(1) Ce fut la liste du 14 octobre 1915, modifiée le 27 janvier 1916, que la France fit figurer dans ses nouvelles Instructions aux officiers de la marine du 30 janvier 1916 : elle ne plaça dans la liste libre que les objets et matériaux servant exclusivement à soigner les malades et les blessés, et encore certains de ces produits, comme l'iodoforme, le bromure de camphre, etc. ne bénéficièrent de cette mesure que jusqu'à concurrence de 25 kilogr. ; le droit de réquisition, sauf indemnité, était d'ailleurs réservé (art. 29, 35 et 45).

magne et depuis qu'ils avaient appliqué le système du voyage continu même à la contrebande conditionnelle (1).

(1) Nous croyons devoir, malgré son étendue, reproduire ici l'énumération des objets de contrebande faite, le 25 octobre 1918, par la France, dans sa dernière notification :

I. *Contrebande absolue*. — 1° Les armes de toute nature, y compris les armes de chasse et sport, ainsi que leurs pièces détachées, les appareils pouvant servir à contenir ou à projeter des gaz liquéfiés ou comprimés, des liquides inflammables, des acides ou d'autres agents de destruction susceptibles d'être utilisés pour la guerre, ainsi que leurs pièces détachées; — 2° Les instruments et appareils exclusivement propres à la fabrication des munitions de guerre ou à la fabrication ou à la réparation des armes ou du matériel de guerre terrestre ou naval; — 3° Les tours, machines et outils pouvant servir à la fabrication des munitions de guerre; — 4° L'émeri, le corindon, le carborundum, sous toutes ses formes et toutes autres substances abrasives, naturelles ou artificielles, ainsi que les produits fabriqués avec ces matières; — 5° Les projectiles, gargousses, cartouches et grenades de toute nature et leurs pièces détachées; — 6° Les cires de toutes sortes; — 7° Les poudres et explosifs spécialement affectés à la guerre; — 8° Les matières employées à la confection des explosifs, y compris : l'acide nitrique et les nitrates de toute nature, l'acide sulfurique, l'acide sulfurique fumant (oléum), l'anhydride acétique, l'acide acétique et les acétates, le chlorate et le perchlorate de baryum, l'acétate, le nitrate et le carbure de calcium, les sels de potassium et la potasse caustique, les sels d'ammonium et l'ammoniaque (solution), la soude caustique, le chlorate et perchlorate de sodium, le mercure, le benzol, le toluol, le xylol, le naphte (employé comme dissolvant), le phénol (acide phénique), le crésol, la naphthaline, ainsi que leurs mélanges et leurs dérivés, l'aniline et ses dérivés, la glycérine, les acétones et matières premières brutes ou raffinées pouvant servir à leur préparation, l'éther acétique, l'éther formique, l'éther sulfurique, les alcools, y compris l'huile de fusel, l'esprit de bois, leurs dérivés et leurs préparations, le soufre, le sulfate de baryte (barytine), l'urée, la cyanamide, le cellulose, les masses d'épuration épuisées; — 9° Les gaz, les vapeurs et les liquides vaporisables employés pour la guerre, ainsi que les matières servant à leur préparation, les substances incendiaires et les matières servant à produire de la fumée employées pour la guerre, tels que les gaz ammoniac, le chlore, l'acide chlorhydrique, l'anhydride sulfureux, le phosgène (chlorure de carbonyle), le brome, l'iode et ses composés, le phosphore et ses composés, le sulfure de carbone, l'arsenic et ses composés, le bioxyde de manganèse, le prussiate de soude, le cyanure de sodium, l'acide oxalique et les oxalates, l'acide formique et les formiates, les phénates, les sulfites et les hyposulfites métalliques, la chaux sodée, et le chlorure de chaux, les sels de strontium et de lithium et leurs composés, etc.; — 10° Le piment et le poivre; — 11° Les affûts, caissons, avant-trains, fourgons, forges de campagne, et leurs pièces détachées; le matériel de campement et ses pièces détachées; — 12° Les fils de fer et d'acier et tous les articles manufacturés, les câbles et treillages divers, les fils de fer barbelés et les instruments employés à les fixer ou à les couper; — 13° Les télémètres et leurs pièces détachées, les projecteurs et leurs pièces détachées; — 14° Les effets d'habillement et d'équipement ayant un caractère militaire; — 15° Les animaux de selle, de trait et de bât, utilisables pour la guerre ou susceptibles de le devenir; — 16° Toutes espèces de harnachements ayant un caractère militaire; — 17° Les peaux de bétail, de buffles et de chevaux, les peaux de veaux, de porcs, de moutons, de chèvres et de daims, ainsi que le cuir, manufacturé ou non, propre à la sellerie, aux harnachements, chaussures ou effets militaires; les courroies de cuir, les cuirs imperméables et les cuirs de pompe; — 18° Les matières tannantes de toutes sortes, y compris le bois de québracho et

1588²³. — *Grande-Bretagne*. — Ce furent des errements analogues à ceux de la France que suivit la Grande-Bretagne en matière de

les extraits servant au tannage ; — 19° La laine brute, peignée ou cardée, les déchets de laine et résidus de toute nature, les fils de laine, les cheveux, les crins et poils d'animaux de toute espèce, ainsi que leurs filets et leurs déchets, les feutres de laine ; — 20° Le coton brut, les liniers, les déchets de coton, les filets de coton, les tissus de coton et autres produits tirés du coton susceptibles d'être employés à la fabrication des explosifs ; — 21° Le lin, le chanvre, la ramie, le kapok et toutes fibres végétales, ainsi que leurs filés, le jute sous toutes ses formes, les drilles ; — 22° Les vêtements de guerre, y compris les emballages et les pièces détachées ne pouvant être utilisées que sur un bâtiment de guerre ; — 23° Les appareils de signaux phoniques sous-marins ; — 24° Les plaques de blindage ; — 25° Les appareils aériens de toute espèce, y compris les aéroplanes, les aéronefs, les ballons et aérostats de toute nature, leurs pièces détachées ainsi que les accessoires, objets et matériaux propres à servir à l'aérostation ou à l'aviation, la baudruche ; — 26° Les automobiles de toute nature et leurs pièces détachées, ainsi que leurs accessoires ; — 27° Les pneumatiques et bandages pour automobiles et bicyclettes, ainsi que les articles et matériaux propres à être employés pour leur fabrication ou leur réparation ; — 28° Les huiles minérales, y compris la benzine et les essences à moteur ; — 29° Les produits résineux, le camphre et la térébenthine (huile et essences), les goudrons et l'essence de goudron de bois, les bitumes, asphaltes, poix et goudrons de toute nature ; — 30° Le caoutchouc (y compris le caoutchouc brut, usagé et récupéré, les solutions et pâtes contenant du caoutchouc et toutes autres préparations contenant du caoutchouc, le balata, la gutta-percha, ainsi que les variétés suivantes de caoutchouc, savoir : Borneo, Guayulé, Jelutong, Palembang, Pontianac, et toutes autres substances contenant du caoutchouc, ainsi que les objets faits, en tout ou en partie en caoutchouc ; — 31° Le rotin, le bambou, le jonc et l'osier, sous toutes leurs formes ; — 32° Les matières lubrifiantes et notamment l'huile de ricin ; — 33° Les métaux suivants : le tungstène, le molybdène, le vanadium, le titane, l'uranium, le tantalum, le zinc, le nickel, le cobalt, le manganèse, le chrome, leurs alliages, leurs sels et leurs composés ; le sodium, le sélénium, le fer électrolytique, la fonte hématite, l'acier contenant du tungstène, du molybdène, du titane ou de l'uranium ; — 34° L'amiante ; — 35° L'aluminium, les alliages d'aluminium, l'amuline et les sels d'aluminium ; — 36° L'antimoine, ainsi que les sulfures et oxydes d'antimoine ; — 37° Le cuivre, non travaillé ou mi-ouvré, les fils de cuivre, les alliages ou composés de cuivre ; — 38° Le plomb sous toutes ses formes, ses alliages, sels et composés ; — 39° L'étain, ses alliages, oxydes sels et leurs déchets ; — 41° Les ferro-alliages de toutes sortes, y compris le fer-silicium ; — 41° Les minerais de tungstène, de molybdène, de vanadium, de titane, d'uranium, de strontium, de lithium, de tantalum, de manganèse, de nickel, de cobalt, de chrome, l'hématite, les pyrites de fer, les pyrites de cuivre et autres minerais de cuivre, les minerais de zinc, de plomb, d'arsenic, d'étain et d'aluminium ; bauxite, cryolithe, argile ; — 42° Les cartes et plans de toute partie du territoire des pays belligérants ou de la zone des opérations militaires, à toute échelle plus grande que 1/250.000^e, ainsi que les reproductions à toute échelle de ces cartes ou plans par la photographie ou tout autre procédé ; les pellicules sensibles, plaques et papiers photographiques ; — 43° Le liège, y compris le liège en poudre ; — 44° Les os sous toutes leurs formes, entiers ou concassés, et les os calcinés ; le noir animal ; — 45° Le savon et le bols de Panama (écorce de guillaia) ; — 46° Les chlorures métalliques (à l'exception du chlorure de sodium), les chlorures métalloïdiques ; — 47° Les composés halogènes du carbone, l'amidon, le glucose ; — 48° Le borax, l'acide borique et autres composés du bore ; — 49° Les graines de sabadelle et les préparations qui en dérivent ; — 50° L'or, l'argent, les papiers représentatifs de la monnaie, les titres, les

contrebande. Les listes qu'elle publia le 4 août et le 21 septembre 1914 correspondent à celles rendues par la France le 11 août et le 3 octobre : le cuivre, le nickel, les cuirs, les pneumatiques et les matières premières servant à leur fabrication sont déclarés contrebande relative. — Une nomenclature nouvelle paraît le 29 octobre : elle contient 26 numéros pour la contrebande absolue et 15 pour la contrebande relative ; le cuivre, les pyrites de fer, le nickel, le chrome, l'aluminium, le ferro-silicate, les pneumatiques et le caoutchouc deviennent de la contrebande absolue. — Le 23 décembre, la liste qui est substituée à la précédente indique 29 numéros pour la contrebande absolue et 13 pour la contrebande relative. Dans cette dernière liste, le soufre et la glycérine cessaient d'être de la contrebande relative pour devenir

effets négociables, les chèques, les traites, les mandats, les coupons, les lettres de crédit, de délégation ou d'avis, les avis de crédit et de débit ou autres documents qui, soit par eux-mêmes, soit une fois complétés ou mis en usage par le destinataire, autorisent, confirment ou rendent effectif le transfert de fonds, de crédit ou de titres ; — 51° Le talc ; — 52° Le feldspath ; — 53° Les matériels électriques adaptés aux usages de la guerre et pièces détachées ; — 54° Les matières isolantes brutes et ouvrées ; — 55° Les acides gras ; — 56° Le cadmium, alliages de cadmium et minerais de cadmium ; — 57° L'albumine ; — 58° Le zirconium, le cerium, le thorium, ainsi que tous alliages et composés, zircon et sable monazité ; — 59° La soie sous toutes ses formes et les articles manufacturés, les cocons à soie, la soie artificielle et articles manufacturés ; — 60° Les diamants bruts utilisables pour des emplois industriels, les pierres gemmes brutes et les pierres artificielles brutes et taillées ; — 61° Le platine (minéral, métal et sels) et métaux de la mine de platine (iridium, osmium, ruthénium, rhodium, palladium, etc.) et leurs sels, ainsi que les alliages de tous ces métaux ; — 62° Tous les bois susceptibles d'usages militaires ; — 63° Les boulons et écrous, vis à bois ou à métaux et pointes d'acier ; — 64° Le fluorure de sodium ; — 65° L'anis, la badiane et les essences qui en sont extraites, l'acide citrique, ses dérivés et ses composés ; — 66° La chaux hydraulique et le ciment ; — 67° Les courroies de transmission.

II. *Contrebande conditionnelle.* — 1° Les vivres ; — 2° Les fourrages et matières propres à la nourriture des animaux ; — 3° Les graines oléagineuses, noix et cosses ; — 4° Les huiles et graisses d'animaux, de poissons ou de végétaux, autres que celles susceptibles d'être employées comme lubrifiants et ne comprenant pas les huiles essentielles ; — 5° Les combustibles autres que les huiles minérales, y compris le charbon de bois ; — 6° Les poudres et explosifs qui ne sont pas spécialement préparés pour un usage de guerre ; — 7° Les fers à cheval et les matériaux de maréchalerie ; — 8° Les harnachements et la sellerie ; — 9° Les articles suivants, s'ils sont utilisables pour la guerre : les vêtements, les articles fabriqués pour les vêtements, les peaux et fourrures, les chaussures et les bottes ; — 10° Les véhicules de toute nature autres que les automobiles et pouvant servir à la guerre, ainsi que leurs pièces détachées ; — 11° Le matériel, fixe ou roulant, des chemins de fer, le matériel des télégraphes, radiotélégraphes et téléphones ; — 12° Les navires, bateaux et embarcations de tous genres ; les docks flottants et leurs pièces détachées ; les parties de bassins ; — 13° Les jumelles, télescopes, chronomètres et toutes espèces d'instruments nautiques ; — 14° La caséine ; — 15° Les vessies, boyaux, enveloppes et peaux à saucisses ; — 15° Les levures ; — 17° Les éponges brutes et préparées ; — 18° Les colles, gélatines et substances servant à leur fabrication ; — 19° Les barriques et tonneaux vides de toutes sortes et leurs parties constitutives ; — 20° Les algues, varechs, lichens et mousses diverses ; — 21° Le linoléum ; — 22° Le corozo.

de la contrebande absolue. Mais les vivres demeuraient toujours rangés dans la liste de la contrebande relative. Des mesures prises quelques semaines plus tard par l'Allemagne fournit toutefois à l'Angleterre un moyen de les traiter en fait comme s'ils constituaient de la contrebande absolue. Le 25 janvier 1915, en effet, un décret allemand, afin d'assurer l'alimentation de la population de l'Empire, décida par son article 45 que les grains et farines importés en Allemagne après le 31 janvier seraient délivrés seulement à certaines organisations sous le contrôle direct du gouvernement ou aux autorités municipales : en proclamant ainsi que les cargaisons de ces produits destinées à l'Allemagne étaient nécessairement destinées aux autorités publiques, on rendait en réalité superflue par rapport à elles toute distinction entre la contrebande relative et la contrebande absolue ; elles pouvaient être désormais saisies, sans aucune distinction. C'est effectivement ce que jugea le gouvernement britannique : le 4 février le Foreign Office annonça que, la farine et le blé importés étant placés sous le contrôle du gouvernement allemand, les navires chargés de vivres destinés à l'Allemagne seraient arrêtés par les escadres anglaises et que la cour des prises serait appelée à se prononcer sur le sort des navires et des marchandises (1). Mais le gouvernement allemand fit observer que le décret du 25 janvier visait simplement les grains et les farines et non pas les vivres en général et qu'en définitive leur consignation devait être faite non pas aux administrations de l'Etat mais aux administrations locales, ce qui devait empêcher de les considérer absolument comme contrebande de guerre (2) ; un nouveau décret allemand du 6 février abrogea d'ailleurs l'article 45 du décret précédent (3). — Après cet incident, la Grande-Bretagne, maintenant la distinction des deux catégories de marchandises de contrebande, édicta encore en cette matière des prohibitions nouvelles. — Des proclamations des 11 mars, 27 mai et 20 août 1915 ajoutèrent successivement un certain nombre d'objets dans les deux catégories de contrebande de guerre, et renforcèrent singulièrement celle de la contrebande absolue : le 20 août, le coton, jusqu'alors non prohibé, était proclamé article de contrebande absolue. — Le 14 octobre 1915,

(1) L'Amirauté britannique profita de ce que quelques jours avant la décision du cabinet anglais elle avait saisi le steamer américain *Wilhelmina* chargé de vivres à destination de l'Allemagne, pour faire trancher la question par les cours de prises. Un accord intervenu entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis au sujet du *Wilhelmina* ne permit pas aux juges anglais de décider si les vivres se trouvant à bord du navire devaient être considérés comme destinés à l'Etat ennemi à cause de la mesure édictée le 25 janvier par le gouvernement allemand.

(2) V. le rapport général de M. Renault à la conférence navale de Londres sur l'article 33 de la déclaration du 26 février 1909.

(3) V. à ce sujet les notes américaine du 15 février 1915 et britannique du 16 du même mois, A. J., 1915, Supplément, pp. 173 et s. — Perrinjaquet, *La guerre européenne et le commerce des belligérants et des neutres*, R. D. I. P., t. XXII, pp. 172 et s. — Brown Scott, *A survey of international relations between the United States and Germany*, pp. 91 et s.

une liste nouvelle, qui devait être substituée aux précédentes, fut établie, où l'on trouve 42 numéros pour la contrebande absolue et 14 pour la contrebande conditionnelle. — Et à cette liste des additions furent faites le 27 janvier et le 12 octobre 1916. — Mais, le 13 avril 1916, le ministre des affaires étrangères déclara supprimer toute distinction entre les deux sortes de contrebande de guerre, absolue et conditionnelle : « En effet, observe-t-il, la proportion des habitants du pays ennemi qui prennent part à la guerre, directement ou indirectement, est si grande qu'aucune distinction ne peut être réellement faite maintenant entre les forces armées et la population civile. D'autre part, le gouvernement ennemi a, par une série de décrets et d'ordonnances, pris pratiquement le contrôle de tous les articles figurant sur la liste de contrebande conditionnelle, en sorte que maintenant ces articles servent à un usage gouvernemental. Tant que dureront ces conditions exceptionnelles, nos droits de belligérant à l'égard des deux espèces de contrebande doivent être les mêmes et le traitement à leur appliquer doit être identique ». En fait, tout devint de la contrebande absolue dans la liste unique qui fut constituée le 13 avril, et qui ne renfermait pas moins de 169 articles différents. — De nouvelles listes étendant le nombre des objets de contrebande furent encore rendues par la suite, notamment le 2 novembre 1916 et le 2 juillet 1917.

1588². — Les augmentations successives constatées dans les listes françaises et britanniques existent également dans celles de la *Russie*. C'est ainsi que les objets de contrebande absolue qui étaient, dans le premier décret du 1^{er}/14 septembre 1914, au nombre de 12 pour la contrebande absolue et de 13 pour la contrebande relative, ont passé respectivement, dans l'oukase du 9/22 décembre 1916, aux chiffres de 57 et de 16. — L'*Italie* a procédé de même dans ses actes spéciaux déclarant les genres de contrebande : on peut s'en rendre compte en comparant les décrets italiens des 27 février, 16 juillet et 14 décembre 1916 et du 22 février 1917. Les règles de prises promulguées par l'*Italie* le 25 mars 1917, et qui ont remplacé celles de 1908, ont (art. 42) expressément reconnu au gouvernement le droit de déterminer par des actes particuliers les listes de contrebande ; mais, prévoyant le cas où des décrets ne seraient pas rendus, elles ont (art. 43) établi une liste d'objets plus ample et mieux déterminée que celle de l'article 216 du code pour la marine marchande : cette liste comprend : « les armes, les munitions, les explosifs et les matières pour les fabriquer, les effets d'habillement et d'équipement militaires, les matériaux et les engins servant à des usages de guerre, les animaux de trait, de selle et de bât, les vivres, les fourragés, les moyens de locomotion et de communication de tout genre propres à des services militaires et les parties dont ils se composent, l'or et l'argent monnayés ou en lingots et le papier-monnaie, les combustibles, et généralement tout ce qui sert aux usages de l'armée et de la flotte ennemies ». Il faut noter

que, par ses règles du 25 mars 1917, l'Italie a consacré l'abandon de la vieille distinction entre une contrebande absolue et une contrebande conditionnelle (V. notamment art. 43 et 47). Un décret du 8 novembre 1917, distinguant la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle, a coordonné, en modifiant quelques-unes de leurs parties, les listes des objets de contrebande, absolue ou conditionnelle, indiquées dans les précédents décrets. Le 29 mars 1919, c'est-à-dire après les armistices, mais avant la signature des traités de paix, un décret a abrogé la liste des objets considérés comme contrebande conditionnelle indiquée par le décret du 8 novembre 1917 et s'est borné à donner une liste des objets considérés comme articles de contrebande de guerre absolue. — La *Serbie* a aussi renoncé à cette distinction ; une des dernières listes que cette puissance ait publiées comprend 79 articles de contrebande de guerre. — Le *Portugal*, sans distinguer la contrebande absolue et la contrebande relative, a, par un décret du 14 août 1916, déclaré contrebande de guerre une liste de 73 objets, qui fut augmentée le 31 mars 1917.

1588²⁵. — La France et la Grande-Bretagne, dès les premiers temps de la guerre, usèrent encore de leurs pouvoirs vis-à-vis des Etats neutres pour les forcer à mettre un embargo sur l'exportation vers les territoires ennemis de certains articles constituant de la contrebande absolue ou conditionnelle. Ils procédèrent ainsi surtout à l'égard des Etats voisins de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie, et dont les marchandises pouvaient ainsi y pénétrer facilement par les voies de terre : Danemark, Italie, Norvège, Pays-Bas et Suisse. Exposés ainsi à voir leur commerce d'outre-mer réduit à d'insignifiantes proportions, les pays neutres furent conduits les uns après les autres à interdire l'exportation ou le transport à travers leurs territoires des articles que les gouvernements anglais et français entendaient considérer comme de la contrebande de guerre et qu'ils ne voulaient pas voir livrer au dehors sans une garantie qu'ils ne devraient pas être fournis à leurs adversaires (1). — Les belligérants établirent eux-mêmes, de leur côté, des défenses d'exportation concernant un grand nombre de marchandises de nature à alimenter la contrebande de guerre et pouvant plus ou moins fortifier la résistance adverse, de crainte qu'en sortant de leur territoire à destination des pays neutres, ces pays, les ayant reçues, ne les fassent parvenir aux ennemis. C'est ainsi que des règles d'embargo furent notamment édictées par l'Angleterre le 28 août 1915 (2). La France publia également de nombreuses prohibitions de sortie et de réexportation en suite d'entrepôt, de transit, de transbordement et d'admission temporaire (3). Il en

(1) V. les listes des objets dont l'exportation fut ainsi interdite par les neutres dans *Naval war College, International law topics and documents*, 1915, pp. 33 et s.

(2) V. *Naval war college, loc. cit.*, pp. 57 et s., les listes d'objets soumis par les belligérants à une défense d'exportation et de transit.

(3) V. le *Journal officiel de la République française*, notamment du 11 janvier

fut de même de l'Allemagne : des règles d'embargo furent proclamées par elle les 21 et 28 avril, 2, 7 et 10 mai 1915. Quand les Etats-Unis prirent part en 1917 à la guerre mondiale, ils mirent aussi l'embargo sur l'exportation des marchandises qu'ils soupçonnaient que les neutres destinataires feraient arriver dans les pays ennemis ; ils ne permirent la sortie de leurs matières premières et de leurs produits que sous l'obtention d'une licence délivrée par leurs autorités. Mais on s'aperçut bientôt que cela n'était pas suffisant. Le Président des Etats-Unis déclara qu'aucune licence ne serait plus accordée (1).

— Les Etats-Unis, qui rompirent les relations diplomatiques avec l'Allemagne le 3 février 1917 mais ne lui déclarèrent la guerre que le 6 avril suivant, avaient reproduit, dans les Instructions à leur marine publiées le 8 février de la même année (art. 24 et 25), les listes de contrebande absolue et de contrebande conditionnelle établies par la déclaration de Londres du 26 février 1919. Dans les Instructions qu'ils édictèrent en juin 1917, après leur entrée dans la guerre, ils stipulèrent (art. 23 et s.) qu'à défaut de notices spéciales données à l'ouverture ou pendant la durée des hostilités, ils observeraient la classification et l'énumération suivante des objets de contrebande de guerre : 1° Sont considérés comme contrebande, à moins d'exemption par un traité, quand ils sont actuellement destinés à un territoire appartenant à l'ennemi ou occupé par lui ou à ses forces armées : a) toutes sortes d'armes, canons, munitions de guerre, explosifs et machines pour leur fabrication ou réparation ; les parties qui les composent ; les matériaux ou éléments servant à leur fabrication ; les articles nécessaires ou convenant à leur usage ; b) toutes inventions ou tous moyens de transport sur terre, sur les eaux ou dans l'air et les machines servant à leur fabrication ou réparation ; les parties qui les composent, les matériaux ou éléments servant à leur fabrication ; les instruments, articles ou animaux nécessaires ou convenant à leur usage ; c) tous moyens de communication, outils, ustensiles, instruments, équipements, cartes, plans (*pictures*), papiers et autres articles, machines ou documents nécessaires ou convenant pour poursuivre des opérations hostiles ; d) la monnaie, les lingots d'or ou d'argent, le papier-monnaie, les titres de dettes ; le métal, les matériaux, les coins, les plaques en métal, les machines ou autres articles nécessaires ou convenant à leur fabrication. 2° Sont considérés comme contrebande, à moins d'exemption par un traité, quand ils sont actuellement destinés à l'usage d'un gouvernement ennemi ou de ses forces armées : toutes sortes de combustible, les vivres, les approvisionnements, l'avoine, le fourrage et les vêtements, ainsi que les articles et matériaux servant à leur fabrication. 3° On ne regardera pas comme contrebande les

1916, p. 284. — V. par exemple décret du 31 juillet 1914, J. I. P., t. XLII, p. 91. V. encore J. I. P., t. XLIII, p. 726.

(1) Garner, *International law and the world war*, 1920, t. II, § 530.

articles et matériaux qui sont exceptés par les dispositions d'un traité spécial, même ceux énumérés aux paragraphes précédents.

1588²⁶. — Si les Alliés ajoutèrent sans cesse à l'énumération des articles de contrebande, leurs ennemis ne suivirent pas une méthode différente. — L'ordonnance des prises de l'*Allemagne* du 30 septembre 1909, publiée le 3 août 1914, reproduisait textuellement, dans ses articles 21, 23 et 27, les trois listes, contrebande absolue, contrebande conditionnelle et objets libres, adoptées par la déclaration de Londres. Mais aux listes de cette ordonnance, qui comprenaient respectivement 11, 14 et 17 articles, et qui avaient été déjà modifiées les 18 octobre, 23 novembre et 14 décembre 1914, trois autres listes furent substituées le 18 avril 1915 avec 22 (contrebande absolue), 21 (contrebande relative), et 15 (objets libres) articles. Une ordonnance du 22 juillet 1916, après modification antérieurement faite le 3 juin précédent, fit passer quantité d'objets de la catégorie de la contrebande relative dans celle de la contrebande absolue, si bien que le chiffre de celle-ci fut porté de 22 à 39 alors que celui de la première tombait de 21 à 11, la liste des objets libres en restant toujours à 15 numéros. Dans l'ordonnance qui suivit, du 9 janvier 1917, deux numéros disparurent de la liste libre, et les chiffres des objets de contrebande absolue et des objets de contrebande relative atteignirent respectivement 46 et 13. Des aggravations nouvelles furent encore apportées le 25 juin 1917 et le 18 janvier 1918. — C'est le même phénomène qui se produisit chez les alliés de l'*Allemagne*. — Ainsi, l'*Autriche-Hongrie*, après avoir au début renvoyé purement et simplement aux articles 22 et 24 de la déclaration de Londres, augmenta successivement les listes de ces articles pour en arriver, dans les articles 49 et 51 de son règlement sur la guerre maritime, à 45 objets de contrebande absolue et 13 de contrebande relative. — La *Turquie*, tout en procédant à des additions, se montra peut-être, à cet égard, plus réservée que ses alliés : ses listes du 15 décembre 1914 et du 4 mars 1915 ne contiennent, toutes deux, pour la contrebande absolue et pour la contrebande relative, que 15 et 11 numéros.

1588²⁷. — En ce qui concerne spécialement les aéronefs, dont la dirigeabilité, l'une des dernières inventions de la science moderne, a rendu l'emploi si fréquent pendant la guerre mondiale, les belligérants ont différé d'avis sur le caractère de contrebande qu'il fallait leur reconnaître et quelques-uns d'entre eux ont même à leur égard changé d'opinion au cours de la guerre. Ainsi, l'*Allemagne*, se conformant au système de la déclaration de Londres, les rangea, le 3 août 1914, dans les objets de contrebande conditionnelle, mais le 18 avril 1915 elle les fit passer dans la contrebande absolue. Au contraire, l'*Angleterre* et la *France* les proclama dès le début articles de contrebande absolue et leur conserva toujours ce caractère. Leur attitude était beaucoup plus rationnelle que celle de leur ennemi ; car, la circulation aérienne privée ayant été interdite complètement dans les pays belligérants, les

aéronefs ne pouvaient pas servir à des usages pacifiques comme à des usages militaires et étaient exclusivement des instruments de guerre. La tendance que manifestèrent le gouvernement français et le gouvernement anglais à traiter de même les deux sortes de contrebande en ce qui concerne l'application de la théorie du voyage continu (n^{os} 1588²² et 1588²³) a ôté d'ailleurs à la question beaucoup de son importance.

1588²⁸. — Emu par l'extension considérable que les belligérants, pendant la guerre de 1914-1919, donnèrent à la notion de contrebande de guerre, l'Institut américain de droit international, dans son projet sur la neutralité maritime présenté à la Havane en 1917, a retiré aux belligérants le droit de déterminer la liste des objets qui doivent être considérés comme contrebande pour le confier à une assemblée des Etats neutres du monde entier, dans laquelle seront représentés les belligérants avec voix délibérative et droit de vote (art. 3 et 4).

B. — *Objets d'une certaine destination. — Théorie du voyage continu*

1588²⁹. — Les Instructions navales que l'Italie rendit le 13 octobre 1911 lors de sa guerre contre la Turquie, n'ont fait aucune distinction entre la contrebande conditionnelle et la contrebande absolue et ont appliqué à la première aussi bien qu'à la seconde la théorie du voyage continu. Leur article 6 était ainsi conçu : « Sont contrebande de guerre les canons, les fusils, les carabines, les revolvers, les pistolets, les sabres et les autres armes à feu ou portatives de tout genre, les munitions de guerre, les objets d'équipement militaire de toute espèce et généralement tout ce qui, sans manipulation, peut servir à un armement militaire ou terrestre immédiat. Lesdits articles sont sujets à capture ou confiscation toutes les fois où est établie leur destination à un territoire ou aux forces navales de l'ennemi, soit que leur transport ait lieu directement, soit qu'il ait lieu au moyen d'un transbordement ou d'un trajet par voie de terre » (1). — En exécution de ces Instructions, pendant la guerre, le 16 janvier 1912, le torpilleur italien *Agordat* a saisi aux environs des côtes de Sardaigne et amené à Cagliari un paquebot-poste français, le *Carthage*, porteur d'un aéroplane, qui était à destination du port neutre de Tunis, en prétendant que la destination était en réalité le territoire turc de la Tripolitaine. Faisant application du principe admis dans l'affaire du *Doelwyk*, l'Italie soutint, au surplus, que la Turquie n'avait plus d'accès maritime en Tripolitaine : en effet, d'une part, un décret italien du 5 novembre 1911 avait déclaré mettre toute cette province sous la souveraineté de l'Italie, et, d'autre part, le blocus de toutes les côtes de ladite province avait été déclaré et notifié par l'Italie les 1^{er} et 23 octobre 1911. La

(1) V. Ruzé, R. D. I., 2^e série, t. XVI, p. 124.

France protesta. La Cour d'arbitrage de la Haye, saisie du différend, a déclaré, le 6 mai 1913, la saisie irrégulière, attendu qu'il n'était pas établi que l'aéroplane eût une destination ennemie (nos 964² et 1588¹⁷) (1).

La Turquie, dans une note du 13 octobre 1911, exigea pour la contrebande conditionnelle la destination hostile telle que l'indiquait la déclaration de Londres aux termes de ses articles 33 et 34 ; elle prit soin d'indiquer nominativement les places italiennes qu'elle considérait comme fortifiées ou servant de base aux forces armées en ce qui concerne l'application de la présomption de destination hostile prévue à l'article 34.

1588³⁰. — Au cours de la guerre de 1914-1919, des modifications ont été apportées par les divers belligérants à la déclaration de Londres du 26 février 1909 qui avait successivement réglementé la question de la destination hostile des objets de contrebande, y compris celle du voyage continu, dans ses articles 30, 31 et 32 pour la contrebande absolue, et dans ses articles 33, 34, 35, 36, 37 et 38 pour la contrebande conditionnelle. A cet égard, on peut citer notamment, du côté des Alliés, les modifications faites : par la France, en vertu des décrets des 25 août 1914, 6 novembre 1914, 12 avril 1916, 7 juillet 1916, 27 août 1918 ; par la Grande-Bretagne, en vertu des ordres en conseil des 20 août 1914, 29 octobre 1914, 30 mars 1916, 7 juillet 1916 ; par l'Italie, en vertu d'un décret du 3 juin 1915 et des Règles de prises du 25 mars 1917 ; par le Portugal, en vertu du décret du 14 août 1916 ; par la Russie, en vertu des ukases des 1^{er}/14 septembre 1914, 8/21 décembre 1914, dont les stipulations sont semblables à celles des actes publiés par la France et la Grande-Bretagne. Du côté des puissances centrales, les modifications résultent de différents textes qui, en définitive, se résument dans ceux que l'Allemagne a insérés dans ses Règles de prises du 30 septembre 1909-3 août 1914 et ses ordonnances des 18 avril 1915, 22 juillet 1916, 9 janvier 1917, 24 avril 1918.

Indiquons, pour chacune des situations envisagées : *contrebande absolue, contrebande conditionnelle et voyage continu*, les changements apportés, en ce qui concerne la destination hostile, aux principes de la déclaration de Londres. Il ressort spécialement de ces changements que la théorie du voyage continu a été appliquée aussi bien à la contrebande conditionnelle qu'à la contrebande absolue.

1588³¹. — a) *Contrebande absolue : destination ennemie et voyage continu*. — Les dispositions de la déclaration de Londres étaient à cet égard les suivantes : « Art. 30. Les articles de contrebande absolue sont saisissables, s'il est établi qu'ils sont destinés au territoire de l'ennemi ou à un territoire occupé par lui ou à ses forces armées.

(1) V. de Boeck, *Les incidents franco-italiens des navires le Carthage, le Manouba et le Tavignano*, J. I. P., t. XXXIX, p. 449. — Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2^e série, t. XV, p. 128. — Ruzé, R. D. I., 2^e série, t. XVI, p. 125.

Peu importe que le transport de ces objets se fasse directement ou exige, soit un transbordement, soit un trajet par terre ». — « Art. 31. La destination prévue à l'article 30 est définitivement prouvée dans les cas suivants : 1° lorsque la marchandise est documentée pour être débarquée dans un port de l'ennemi ou pour être livrée à ses forces armées ; 2° lorsque le navire ne doit aborder qu'à des ports ennemis, ou lorsqu'il doit toucher à un port de l'ennemi ou rejoindre ses forces armées, avant d'arriver au port neutre pour lequel la marchandise est documentée ». — « Art. 32. Les papiers de bord font preuve complète de l'itinéraire du navire transportant de la contrebande absolue, à moins que le navire soit rencontré ayant manifestement dévié de la route qu'il devrait suivre d'après ses papiers de bord et sans pouvoir justifier d'une cause suffisante de cette déviation ».

A ces dispositions, il a été apporté les modifications qui suivent :

1° En France. — 1. Un décret du 12 avril 1916 (I) a décidé : « La règle, formulée, relativement à la preuve de destination ennemie des articles de contrebande absolue, dans l'article 31 de la déclaration de Londres, est complétée ainsi qu'il suit : la destination prévue à l'article 30 est présumée, sauf preuve contraire, 1° lorsque la marchandise est consignée dans un port neutre ou ennemi à ou pour un agent de l'Etat ennemi ; il en est de même si la marchandise est consignée à ou pour une personne ayant, au cours de la présente guerre, expédié des articles de contrebande en pays ennemi ou occupé par l'ennemi ; 2° lorsque la marchandise, chargée sur un navire à destination d'un port neutre de l'Europe, est consignée à ordre ou lorsque les papiers de bord n'indiquent pas le consignataire ou encore s'ils indiquent un consignataire dans un pays ennemi ou occupé par l'ennemi ».

2. Le décret du 12 avril a été rapporté le 7 juillet 1916 par un décret dans lequel la France déclare renoncer à l'application des règles de la déclaration de Londres, même avec certaines modifications, et s'en tenir dorénavant aux principes du droit international tels qu'ils étaient antérieurement consacrés et tels qu'ils ont été formulés dans les Instructions navales du 30 janvier 1916. — Ces Instructions aux officiers de la marine française disaient ce qui suit dans leurs articles 32, 33 et 34 : « Art. 32. Les articles (de contrebande absolue) sont de contrebande s'il vous apparaît qu'ils sont destinés au territoire de l'ennemi ou à un territoire occupé par lui ou à ses forces armées. Peu importe que le navire transporteur soit lui-même à destination d'un port neutre ». — « Art. 33. La destination ennemie de la contrebande absolue est considérée comme définitivement prouvée dans les cas suivants : 1° lorsque la marchandise est documentée pour être débarquée dans un port de l'ennemi ou pour être livrée à ses forces armées ; 2° lorsque, bien que la marchandise soit documentée pour un port neutre, le navire ne doit aborder qu'à des ports ennemis, ou lorsqu'il doit toucher à un port de l'ennemi, ou rejoindre ses forces armées avant d'arriver au port neutre pour lequel la marchandise est documentée ».

— « Art. 34. Les papiers de bord font preuve complète de l'itinéraire du navire transportant de la contrebande absolue, à moins que le navire ne soit rencontré ayant manifestement dévié de la route qu'il devrait suivre d'après ses papiers de bord et sans pouvoir justifier d'une cause suffisante de cette déviation ». — Le décret du 7 juillet 1916 stipula expressément, dans son article 3, la règle suivante : « Si les documents accompagnant une cargaison constituant par sa nature de la contrebande de guerre et trouvée à bord d'un navire se rendant dans un pays voisin des pays ennemis ou occupés par l'ennemi n'établissent pas la destination finale et définitive de cette cargaison en pays neutre ou si l'importation dans ce pays des articles composant ladite cargaison présente sur les importations normales une disproportion impliquant leur destination hostile ultérieure, ladite cargaison sera sujette à capture, sauf aux intéressés à prouver que la destination était réellement innocente ».

2° En *Grande-Bretagne*. — 1. Un ordre en conseil du 30 mars 1916 (II) a déclaré appliquer à la contrebande absolue, aussi bien qu'à la contrebande conditionnelle, les dispositions I (2) et I (3), ainsi conçues, d'un ordre en conseil du 29 octobre 1914 relatif à la contrebande conditionnelle : « I (2) La destination visée à l'article 33 de la déclaration (de Londres) doit (outre les présomptions posées à l'article 34) être présumée exister si les marchandises sont consignées à ou pour un agent de l'Etat ennemi. I (3) Nonobstant les dispositions de l'article 35 de ladite déclaration, la contrebande conditionnelle est sujette à capture lorsqu'elle est trouvée à bord d'un navire à destination d'un pays neutre, si les marchandises sont consignées « à ordre », ou si les papiers du navire n'indiquent pas le consignataire des marchandises, ou s'ils indiquent un consignataire des marchandises dans un pays ennemi ou occupé par l'ennemi ». — Le texte de 1916 a ensuite ajouté (III et IV) : « III. Les destinations auxquelles se réfèrent les articles 30 (et 33) de la déclaration de Londres doivent (en dehors des présomptions indiquées dans l'ordre en conseil de 1914) être présumées exister, si les marchandises sont consignées à ou pour une personne qui, au cours de la présente guerre, a expédié des articles de contrebande en pays ennemi ou occupé par l'ennemi ». — « IV. Dans les cas prévus par les articles II et III du présent ordre, il appartiendra au propriétaire des marchandises de prouver que leur destination est innocente ».

2. Un ordre en conseil du 7 juillet 1916, abrogeant celui du 30 mars et annonçant la renonciation de la Grande-Bretagne aux règles de la déclaration de Londres, rendu après que la Grande-Bretagne avait, le 13 avril 1916, supprimé toute distinction entre la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle (n° 1588²³), a indiqué comme suit les principes à suivre désormais : « a) La destination hostile exigée pour la condamnation des articles de contrebande sera présumée exister, sauf preuve contraire, si les marchandises sont consignées

à ou pour une autorité ennemie ou un agent de l'Etat ennemi, ou à ou pour une personne en territoire appartenant à l'ennemi ou occupé par lui, ou à ou pour une personne qui, durant les hostilités actuelles, a expédié des articles de contrebande à une autorité ennemie, à un agent de l'Etat ennemi, à ou pour une personne en territoire appartenant à l'ennemi ou occupé par lui, ou si les marchandises sont consignées « à ordre », ou si les papiers du navire n'indiquent pas le consignataire réel des marchandises ». — « b) Le principe du voyage continu doit recevoir son application à la fois en matière de contrebande et de blocus ».

3° En *Italie*. — 1. Un décret du 15 juillet 1915, constitutif d'un règlement des prises, a décidé : « Art. 5. Les articles de contrebande absolue et conditionnelle sont saisis quand leur destination est un territoire appartenant à l'ennemi ou occupé par lui, ou quand ils sont consignés à des forces de l'ennemi. La contrebande absolue et la contrebande conditionnelle à bord d'un navire allant à un port neutre sont toutes deux sujettes à saisie lorsque le nom du consignataire n'apparaît pas sur le manifeste ou lorsque le dernier consignataire réside dans un territoire appartenant à l'ennemi ou occupé par lui, ou lorsque les marchandises sont consignées à des agents d'un gouvernement ennemi, en quelque lieu qu'ils soient établis, ou à des tierces personnes qui ont reçu les marchandises pour le compte d'agents d'un gouvernement ennemi ».

2. Les Règles de prises italiennes du 25 mars 1917, qui ont complètement abandonné l'ancienne distinction entre une contrebande absolue et une contrebande relative, décident : « Art. 45. Les objets de contrebande seront capturés, s'il est établi qu'ils sont destinés au territoire appartenant à l'ennemi ou occupé par lui, ou à ses forces armées ». Il n'y a donc plus désormais, pour tout objet de contrebande, qu'une seule conception de destination hostile. — « Art. 46. La destination hostile est présumée, sauf preuve contraire, lorsque le navire est en direction d'un port neutre de transit vers le territoire ou les forces armées de l'ennemi et que la marchandise est expédiée à ordre, ou au nom du chargeur lui-même ou d'un de ses agents, ou que les documents du chargement ne portent pas le nom du destinataire, ou bien lorsqu'il est établi que la marchandise est expédiée à des agents d'un gouvernement ennemi, ou à des personnes qui reçoivent ou ont reçu une autre fois la marchandise pour le compte de ces agents ou d'autres qui demeurent en territoire appartenant à l'ennemi ou occupé par lui. D'autres présomptions pourront être, le cas échéant, déterminées par le gouvernement par des décrets spéciaux en plus de celles qui sont établies dans le présent article ». — « Art. 49. Les papiers et documents de bord font preuve de l'itinéraire du navire qui transporte des objets de contrebande, à moins que le navire soit rencontré en déviation manifeste de la route qu'il aurait dû suivre d'après les papiers et les documents susdits, sans qu'il puisse justifier

la déviation même ». Ainsi, d'après ces dispositions, le principe de la continuité du voyage est appliqué logiquement à tout transport de contrebande, et un rigoureux système de présomptions, qui peut être complété par des décrets spéciaux, est établi afin d'éventer les manœuvres avec lesquelles on cherche à cacher la véritable destination des marchandises.

4° En *Portugal*. — Le décret du 14 août 1916, qui ne fait pas non plus de distinction entre la contrebande absolue et la contrebande relative, dispose ainsi qu'il suit dans ses articles 2, 3 et 4 : « Art. 2. Les marchandises visées à l'article précédent seront considérées comme contrebande de guerre, si elles sont destinées directement ou indirectement au territoire ennemi, y compris celui des alliés de l'ennemi. Est considéré comme territoire ennemi tout territoire occupé ou administré par l'ennemi ou par ses alliés ». — « Art. 3. En dehors des marchandises dont la destination avérée, d'après les documents d'expédition, est le territoire ennemi, on considère aussi comme directement destinées au territoire ennemi les marchandises transportées par un bateau à destination ou escale d'un port de l'ennemi ou de ses alliés ». — « Art. 4. Sont considérées comme directement destinées au territoire ennemi : a) Les marchandises à destination d'un port neutre mais consignées à l'ennemi ou à ses alliés, à ses agents ou intermédiaires reconnus comme tels, ou à des entités qui travaillent sous ses ordres ou sa commission, ou sous son influence. b) Les marchandises à destination d'un port neutre, et qui ne sont pas visées par l'alinéa précédent, mais dont on peut suspecter que la destination finale est le territoire de l'ennemi, soit par un détournement manifeste de la route normale du bateau, soit par quelque autre moyen de preuve. Le transport pour un pays voisin du territoire de l'ennemi où celui-ci s'approvisionne notablement de marchandises, lorsque le pays destinataire a déjà importé des quantités supérieures à la plus forte importation des trois dernières années, sera légitimement tenu comme destination indirecte, aux termes du présent article ».

5° Aux *Etats-Unis*. — 1. Les Instructions à la marine du 8 février 1917 ont admis la théorie du voyage continu pour les objets de contrebande absolue (art. 74). — D'après l'article 77 de ces Instructions, le transport d'articles de contrebande absolue consignés à ordre ou à un destinataire non nommé, mais destinés à un pays neutre dans le voisinage d'un territoire ennemi ou d'un territoire occupé par l'ennemi, rend le navire transporteur susceptible de capture.

2. Dans les Instructions américaines de juin 1917 on trouve les dispositions suivantes : « Art. 69. La contrebande dont parle l'article 24 a), b), c) et d) (contrebande absolue) est sujette à capture si sa destination actuelle est le territoire appartenant à l'ennemi ou occupé par lui, ou les forces armées de l'ennemi. Il importe peu que le transport de la contrebande à une telle destination actuelle soit fait directement par le même navire ou implique un transbordement

ou un transport par voie de terre ». — « Art. 72. Une destination à un territoire appartenant à l'ennemi ou occupé par lui ou aux forces armées de l'ennemi, destination à laquelle se réfère l'article 69, est présumée exister si la contrebande est consignée « à ordre », « à ordre ou ayants-cause », ou à un destinataire non nommé, et en tout cas se rend à un territoire appartenant à l'ennemi ou occupé par lui ou à un territoire neutre voisin de celui-ci ».

6° En ce qui concerne l'Allemagne, les articles 29, 30 et 31 de son ordonnance des prises du 30 septembre 1909-3 août 1914 ont reproduit textuellement les articles 29, 30, 31 et 32 de la déclaration de Londres. Mais ces articles subirent des modifications par l'ordonnance du 22 juillet 1916, dont les dispositions se retrouvent encore dans une autre du 9 janvier 1917. Dans ces deux ordonnances, le nouvel article 30 a reçu la rédaction suivante : « Art. 30. La destination ennemie dont il est parlé sous l'article 29 sera admise sans autre forme de procédure : a) si la marchandise est destinée à être déchargée dans un port ennemi ou à être délivrée aux forces ennemies ; b) si le bateau ne doit faire escale que dans des ports ennemis ou s'il doit toucher à un port ennemi ou joindre les forces ennemies avant qu'il n'atteigne le port neutre qui est le lieu de destination de la marchandise. On admettra, à moins que les circonstances ne contredisent une pareille déduction, la destination ennemie dont il est parlé sous l'article 29, sans avoir égard au port de destination du bateau, si l'envoi est adressé : a) directement ou indirectement à une autorité ennemie ou aux agents d'une telle autorité ; ou b) à ordre ou à un destinataire qu'il est impossible d'identifier au moyen des papiers de bord, ou directement ou indirectement à une personne qui séjourne dans le territoire ennemi ou dans le territoire occupé par l'ennemi ou qui a, pendant la présente guerre, fourni directement ou indirectement de la contrebande à destination des territoires ennemis ou occupés par l'ennemi ou à une autorité ennemie ou aux agents d'une telle autorité ».

1588³². — b) *Contrebande conditionnelle : destination ennemie et voyage continu.* — Les articles 33, 34, 35 et 36 de la déclaration de Londres étaient conçus dans les termes suivants : « Art. 33. Les articles de contrebande conditionnelle sont saisissables s'il est établi qu'ils sont destinés à l'usage des forces armées ou des administrations de l'Etat ennemi, à moins, dans ce dernier cas, que les circonstances établissent qu'en fait ces articles ne peuvent être utilisés pour la guerre en cours ; cette dernière règle ne s'applique pas aux envois visés par l'article 24-4° ». — « Art. 34. Il y a présomption de la destination prévue à l'article 33, si l'envoi est adressé aux autorités ennemies ou à un commerçant établi en pays ennemi, et lorsqu'il est notoire que ce commerçant fournit à l'ennemi des objets et matériaux de cette nature. Il en est de même si l'envoi est à destination d'une place fortifiée ennemie, ou d'une autre place servant de base aux forces armées ennemies ; toutefois, cette présomption ne s'applique pas

au navire de commerce lui-même faisant route vers une de ces places et dont on entend établir le caractère de contrebande. A défaut des présomptions ci-dessus, la destination est présumée innocente. Les présomptions établies dans le présent article admettent la preuve contraire ». — « Art. 35. Les articles de contrebande conditionnelle ne sont saisissables que sur le navire qui fait route vers le territoire de l'ennemi ou vers un territoire occupé par lui ou vers ses forces armées et qui ne doit pas les décharger dans un port intermédiaire neutre. — Les papiers de bord font preuve complète de l'itinéraire du navire ainsi que du lieu de déchargement des marchandises, à moins que ce navire soit rencontré ayant manifestement dévié de la route qu'il devrait suivre d'après ses papiers de bord et sans pouvoir justifier d'une cause suffisante de cette déviation ». — « Art. 36. Par dérogation à l'article 35, si le territoire de l'ennemi n'a pas de frontière maritime, les articles de contrebande conditionnelle sont saisissables lorsqu'il est établi qu'ils ont la destination prévue à l'article 33 ».

Ainsi, d'après la déclaration de Londres, si aux termes de l'article 30 le système du voyage continu était pleinement applicable dans les cas de contrebande *absolue* (n° 1588⁸), il était, suivant l'article 35, écarté en cas de contrebande *conditionnelle*; il n'était applicable à cette dernière qu'exceptionnellement, dans l'hypothèse prévue par l'article 36.

Les articles de la déclaration du 26 février 1909, relatifs à la contrebande conditionnelle, furent modifiés :

1° En France. — 1. Par le décret du 25 août 1914, dont l'article 1^{er}-3° porte ce qui suit : « La destination visée à l'article 33 de la déclaration peut être induite de toute preuve suffisante et (outre la présomption posée à l'article 34) sera présumée si la marchandise est consignée à ou pour compte de un agent de l'Etat ennemi ou à ou pour compte de un commerçant ou toute autre personne agissant sous le contrôle des autorités de l'Etat ennemi ». — « 5° Nonobstant la disposition de l'article 35 de la déclaration, la contrebande conditionnelle, s'il est établi qu'elle a la destination visée à l'article 33, est sujette à capture, quels que soient le port de destination du navire et le port où la cargaison doit être déchargée ».

2. Par le décret du 6 novembre 1914 qui, abrogeant le décret du 25 août 1914, déclare, dans son article 1^{er}, n°s IV, V et VI. — « IV. La destination visée à l'article 33 de la déclaration de Londres (outre les présomptions posées à l'article 34) est présumée si la marchandise est consignée à ou pour un agent de l'Etat ennemi ». — « V. Nonobstant la disposition de l'article 35 de la déclaration de Londres, la contrebande conditionnelle est sujette à capture lorsqu'elle est trouvée à bord d'un navire à destination d'un port neutre, si la marchandise est consignée à ordre ou si les papiers de bord n'indiquent pas le consignataire, ou encore s'ils indiquent un consignataire dans un pays ennemi ou occupé par l'ennemi. Dans les cas ci-dessus visés, il appar-

tient aux propriétaires de la marchandise de prouver que la destination était innocente ». — « VI. Lorsqu'il est démontré au gouvernement de la République qu'un gouvernement ennemi tire d'un pays neutre, ou par transit dans un pays neutre, des approvisionnements pour ses forces armées, les mesures nécessaires seront prises pour qu'au regard des navires à destination dudit pays neutre l'article 35 de la déclaration de Londres ne soit pas appliqué. Cette mesure sera publiée au *Journal officiel* et restera en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit révoquée ; pendant ce temps, les navires transportant de la contrebande conditionnelle à un port dudit pays neutre ne seront pas exempts de capture ».

3. Les Instructions aux officiers de la marine du 30 janvier 1916 ont résumé comme suit les règles applicables : « Art. 38. Vous considérez que les articles de contrebande conditionnelle ont la destination ci-dessus indiquée (destination à l'usage des forces armées ou à des administrations de l'Etat ennemi) : 1° Si la marchandise est consignée à ou pour un agent de l'Etat ennemi, ou à un commerçant établi en pays ennemi, et lorsqu'il est notoire que ce commerçant fournit au gouvernement ennemi des objets et matériaux de cette nature. Il en est de même si l'envoi est à destination d'une place fortifiée ennemie ou d'une autre place servant de base d'opérations ou de ravitaillement aux forces armées ennemies ». — « Art. 39. 2° Si, sans en pouvoir trouver la preuve complète, vous avez cependant des raisons suffisantes de croire que les articles de contrebande conditionnelle, dont le déchargement doit avoir lieu en territoire ennemi ou occupé par l'ennemi, ont la destination hostile ci-dessus indiquée, vous pourrez saisir le navire porteur de cette contrebande ». — « Art. 40. A défaut des présomptions ci-dessus, la destination est présumée innocente ». — « Art. 41. Les articles dits de contrebande conditionnelle n'ont le caractère de contrebande que si le navire transporteur fait route vers le territoire de l'ennemi ou vers un territoire occupé par lui ou vers ses forces armées ». — « Art. 41 bis. La contrebande conditionnelle est cependant sujette à capture si, le navire étant à destination d'un port neutre, la marchandise est consignée à ordre, ou si les papiers de bord n'indiquent pas le consignataire, ou encore s'ils indiquent un consignataire dans un pays ennemi ou occupé par l'ennemi. Dans les cas visés ainsi, il appartient aux propriétaires de la marchandise de prouver que la destination était innocente ». — « Art. 41 ter. Lorsque, conformément à l'article VI du décret du 6 novembre 1914, le gouvernement aura décidé de suspendre pour un pays neutre l'application de l'article 35 de la déclaration de Londres, le paragraphe 41 des présentes Instructions cessera d'être appliqué aux navires se rendant dans les ports dudit pays et les marchandises embarquées sur ces navires ne seront pas exemptes de capture. Cette mesure sera publiée au *Journal officiel* et restera applicable jusqu'à ce qu'elle soit révoquée ». — « Art. 42. Si le territoire de l'ennemi n'a pas de fron-

tière maritime, les articles ci-dessus ont le caractère de contrebande par le seul fait de leur propre destination hostile, encore que le navire transporteur ait lui-même une destination neutre ». — « Art. 43. Les papiers de bord font preuve complète de l'itinéraire du navire ainsi que du lieu de déchargement des marchandises, à moins que ce navire ne soit rencontré ayant manifestement dévié de la route qu'il devait suivre d'après ses papiers de bord et sans pouvoir justifier d'une cause suffisante de cette déviation ».

4. Le décret du 12 avril 1916 déclare dans son article 2 ainsi conçu : « Le paragraphe IV de l'article 1^{er} du décret du 6 novembre 1914 est complété comme il suit : Il en est de même si la marchandise est consignée à ou pour une personne qui, au cours de la présente guerre, a expédié des articles de contrebande en pays ennemi ou occupé par l'ennemi ».

5. Le décret du 7 juillet 1916, écartant l'application de la déclaration de Londres et abrogeant les décrets de 1914 et de 1916, a ajouté la disposition suivante : « Art. 3. Si les documents accompagnant une cargaison constituant par sa nature de la contrebande de guerre et trouvée à bord d'un navire se rendant dans un pays voisin des pays ennemis ou occupés par l'ennemi n'établissent pas la destination finale et définitive de cette cargaison en pays neutre ou si l'importation dans ce pays des articles composant ladite cargaison présente sur les importations normales une disproportion impliquant leur destination hostile ultérieure, ladite cargaison sera sujette à capture, sauf aux intéressés à prouver que la destination était réellement innocente ».

2^o En *Grande-Bretagne*. — 1. Par l'ordre en conseil du 20 août 1914, qui décida : « 3^o La destination visée à l'article 33 de la déclaration de Londres peut être induite de toute preuve suffisante et (outre la présomption posée à l'article 34) sera présumée si la marchandise est consignée à, ou pour compte de, un agent de l'Etat ennemi, ou à, ou pour compte de, un commerçant ou toute autre personne agissant sous le contrôle des autorités de l'Etat ennemi ». — « 5^o Nonobstant la disposition de l'article 35 de la déclaration, la contrebande conditionnelle, s'il est établi qu'elle a la destination visée à l'article 33, est sujette à capture, quels que soient le port de destination du navire et le port où la cargaison doit être déchargée ». — Un memorandum du gouvernement britannique du 22 août 1914 a expliqué les motifs de ces dérogations à la déclaration de Londres : « Les conditions particulières dans la présente guerre, dues au fait que des ports neutres comme le port de Rotterdam ouvrent les principaux accès d'une grande partie de l'Allemagne et que des mesures exceptionnelles ont été prises en pays ennemi pour le contrôle par le gouvernement de l'entier approvisionnement de denrées alimentaires, ont convaincu le gouvernement de Sa Majesté que des modifications doivent être apportées à l'application des articles 34 et 35 de la déclaration ».

2. Par l'ordre en conseil du 29 octobre 1914, qui, abrogeant celui

du 20 août 1914, disposa ainsi qu'il suit : « Art. I. 2) La destination visée à l'article 33 de la déclaration doit (outre les présomptions posées à l'article 34) être présumée exister si les marchandises sont consignées à ou pour un agent de l'Etat ennemi ». — « 3) Nonobstant les dispositions de l'article 35 de ladite déclaration, la contrebande conditionnelle est sujette à capture lorsqu'elle est trouvée à bord d'un navire à destination d'un pays neutre, si les marchandises sont consignées « à ordre », ou si les papiers du navire n'indiquent pas le consignataire des marchandises; ou s'ils indiquent un consignataire des marchandises dans un pays ennemi ou occupé par l'ennemi ». — « 4) Dans les cas visés par le précédent paragraphe 3, il appartient aux propriétaires des marchandises de prouver que la destination de celles-ci était innocente ». — « Art. II. Lorsqu'il est démontré à l'un des principaux secrétaires d'Etat de Sa Majesté qu'un gouvernement ennemi tire d'un pays neutre ou à travers un pays neutre des approvisionnements pour ses forces armées, il peut être prescrit qu'au regard des navires à destination d'un port de ce pays neutre, l'article 35 de ladite déclaration ne sera pas applicable. Cette prescription sera publiée dans la *Gazette de Londres* et elle restera en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit révoquée. Tant qu'elle sera en vigueur, un navire transportant de la contrebande conditionnelle à un port dudit pays neutre ne sera pas exempt de capture ».

3. Par l'ordre en conseil du 30 mars 1916 ainsi conçu : « I. Les dispositions de l'ordre en conseil sur la déclaration de Londres, n° 2, 1914 (29 octobre 1914) ne doivent pas être regardées comme limitant ou ayant limité d'une manière quelconque le droit de Sa Majesté, conformément au droit international, de capturer des marchandises sous le prétexte qu'elles constituent de la contrebande conditionnelle, ni comme affectant ou ayant affecté la possibilité de capturer la contrebande de guerre conditionnelle, soit que le transport des marchandises à leur destination soit direct, soit qu'il impose un transbordement ou un transport subséquent par terre ». — « II. Les dispositions de l'article I, 2° et 3° de l'ordre en conseil du 29 octobre 1914 sont applicables à la fois à la contrebande conditionnelle et à la contrebande absolue ». — « III. Les destinations auxquelles se réfèrent les articles (30 et) 33 de ladite déclaration (de Londres) doivent (en dehors des présomptions indiquées dans ledit ordre en conseil, du 29 octobre 1914) être présumées exister, si les marchandises sont consignées à ou pour une personne qui, au cours de la présente guerre, a expédié des articles de contrebande en pays ennemi ou occupé par l'ennemi ». — « IV. Dans les cas prévus par les articles II et III du présent ordre, il appartiendra au propriétaire des marchandises de prouver que leur destination est innocente ».

4. Par l'ordre en conseil du 7 juillet 1916, qui, abrogeant les ordres précédents, disposa : « a) La destination hostile exigée pour la condamnation des articles de contrebande sera présumée exister, sauf preuve

contraire, si les marchandises sont consignées à ou pour une autorité ennemie ou un agent de l'Etat ennemi, ou à ou pour une personne en territoire appartenant à l'ennemi ou occupé par lui, ou à ou pour une personne qui, durant les hostilités actuelles, a expédié des articles de contrebande à une autorité ennemie, à un agent de l'Etat ennemi, à ou pour une personne en territoire appartenant à l'ennemi ou occupé par lui, ou si les marchandises sont consignées « à ordre » ou si les papiers du navire n'indiquent pas le consignataire réel des marchandises ». — « b) Le principe du voyage continu ou de la destination dernière doit être appliqué à la fois dans les cas de contrebande et de blocus ».

3° En *Italie*. — 1. Par le décret du 3 juin 1915 : « Art. 3. La destination indiquée dans l'article 33 de la déclaration de Londres sera considérée comme réelle (en tenant compte des présomptions prévues par l'article 34) si les marchandises sont consignées à un agent d'un Etat ennemi ou pour compte d'un agent de l'Etat ennemi ». — « Art. 4. Malgré les dispositions de l'article 35 de la déclaration de Londres, la contrebande conditionnelle sera sujette à capture à bord d'un navire se rendant à un port neutre, si les papiers de bord ne mentionnent pas le consignataire de ces marchandises, ou s'ils démontrent que ce consignataire se trouve en territoire ennemi ou occupé par l'ennemi ». — « Art. 5. Dans les cas indiqués à l'article 4 précédent, il est à la charge des propriétaires des marchandises de démontrer que la destination de ces dernières était innocente ». — « Art. 6. S'il est à la connaissance du gouvernement royal qu'un gouvernement ennemi approvisionne ses forces armées par l'entremise ou à travers le territoire d'un pays neutre, les ministres des affaires étrangères et de la marine pourront décider, après s'être mis d'accord, que l'article 35 de la déclaration de Londres ne sera pas appliqué pour ce qui concerne les navires qui se dirigent à l'un des ports de ce pays. Cette disposition sera publiée dans la *Gazzetta ufficiale* et restera en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit abrogée par une nouvelle décision analogue. Pendant tout le temps où cette disposition restera en vigueur, tout navire transportant de la contrebande de guerre conditionnelle vers un port d'un tel pays sera sujet à capture ».

2. Par le règlement des prises du 15 juillet 1915, dont l'article 5, applicable à la contrebande absolue comme à la contrebande conditionnelle, a été reproduit ci-dessus (n° 1588³¹) à propos de la contrebande absolue.

3. Par les Règles de prises du 25 mars 1917, art. 45 à 49, dont les dispositions ont été déjà indiquées (n° 1588³¹), à propos de la contrebande absolue, que l'Italie ne distingue pas de la contrebande conditionnelle.

4° En *Portugal*. — Articles 2, 3 et 4 du décret du 14 août 1916, indiqués ci-dessus (n° 1588³¹), applicables à la contrebande relative comme à la contrebande absolue.

5° Aux *Etats-Unis*. — 1. L'article 75 des Instructions à la marine du 8 février 1917 déclare un navire susceptible d'être capturé pour transport de contrebande conditionnelle, si cette contrebande est destinée à l'usage des forces armées ou des administrations de l'Etat ennemi, peu importe que le transport se fasse directement ou exige, soit un transbordement, soit un trajet par terre. La destination dont s'agit est présumée, d'après l'article 76, si les objets sont consignés : 1° à des autorités ennemies ; 2° à un port d'équipement ou d'approvisionnement des forces armées de l'ennemi ou à une autre place servant de base à ces forces armées ; 3° à une partie contractante ou à un agent en territoire ennemi qui, à la connaissance générale, fournit des objets de l'espèce en question aux autorités ennemies. Aux termes de l'article 73, le transport d'articles de contrebande conditionnelle consignés à ordre ou à un destinataire non nommé, destinés les uns et les autres à un pays neutre dans le voisinage d'un territoire ennemi ou d'un territoire occupé par l'ennemi, rend le navire transporteur susceptible de capture. L'article 25 dispose que les marchandises de la nature de contrebande sont susceptibles de capture même lorsqu'elles ont une destination neutre, si elles sont consignées à ordre, si les papiers de bord n'indiquent pas le consignataire ou si le consignataire est en pays ennemi ou en territoire occupé par l'ennemi.

2. D'après les Instructions des Etats-Unis de juin 1917, aux termes de leur article 70, la contrebande, au cas du paragraphe 24 e) (contrebande conditionnelle) est sujette à capture si elle est actuellement destinée au gouvernement ennemi ou à ses forces armées. Il importe peu que le transport de la contrebande ait lieu directement sur le même navire ou implique un transbordement ou un transport par voie de terre. L'article 71 de ces mêmes Instructions déclare qu'une destination pour l'usage du gouvernement ennemi ou de ses forces armées dont il est parlé au paragraphe 70 est présumée exister si la contrebande est consignée : a) à des autorités ennemies ; b) à un port d'équipement ou d'approvisionnement des forces armées de l'ennemi ou à une autre place servant de base à ses forces armées ; c) à une partie contractante ou à un agent en territoire ennemi, qui, à la connaissance générale, fournit des objets de l'espèce en question aux autorités ennemies.

6° En *Allemagne*. — Les articles 32, 33, 34, 35, 36, 37 et 38 de l'ordonnance des prises du 30 septembre 1909-3 août 1914 disposent en ces termes : « Art. 32. Des objets désignés comme contrebande conditionnelle sont sujets à capture, si, en plus des conditions indiquées à l'article 35, ils sont prouvés être destinés à l'usage des forces armées ou à une administration de l'Etat ennemi, à moins que dans ce dernier cas les circonstances établissent que les marchandises ne peuvent pas en fait être utilisées pour la guerre en cours. L'or et l'argent, monnayé ou en barre, et le papier-monnaie doivent toujours être considérés comme utilisables dans la guerre. Les administrations qui

ne dépendent pas directement du pouvoir central (comme, par exemple, les administrations locales et municipales) ne doivent pas être considérées comme des administrations d'Etat ». — « Art. 33. Le commandant doit considérer comme réelle la destination ennemie indiquée à l'article 32, autant que les circonstances ne sont pas contraires : a) Lorsque l'envoi est adressé à une autorité ennemie ; ou b) A un commerçant établi en pays ennemi, et lorsqu'il est notoire que ce commerçant fournit à l'autorité militaire ou aux autorités civiles du pays ennemi les marchandises et les objets en question ; ou c) Si l'envoi est fait à destination d'une place fortifiée ennemie ; ou d) D'une autre place servant à l'ennemi de base d'opération ou de ravitaillement. Les navires de commerce eux-mêmes ne doivent pas être considérés comme destinés, à l'autorité militaire ennemie parce qu'ils se rendent vers les lieux désignés aux paragraphes c. et d. Il doit, en outre, exister pour eux d'autres circonstances pour justifier le soupçon d'une désignation ennemie d'après l'article 32 ». — « Art. 34. Dans les cas où ne se rencontre aucune des circonstances indiquées à l'article 33, le commandant ne peut admettre l'existence d'une destination ennemie au sens de l'article 32, que s'il y a une apparence raisonnable de l'existence d'un tel fait ». — « Art. 35. Les objets de contrebande conditionnelle ne sont saisissables que sur le navire qui fait route vers le territoire de l'ennemi ou vers un territoire occupé par lui, ou vers ses forces armées, et qui ne doit pas les décharger dans un port intermédiaire neutre, c'est-à-dire dans un port où il ferait escale avant la fin de son voyage ». — « Art. 36. Dans le cas où un navire a à bord de la contrebande conditionnelle, ses papiers sont une preuve concluante du voyage dans lequel il est engagé et du port de déchargement des marchandises, à moins que le navire n'ait manifestement dévié de la route indiquée sur les papiers et qu'il ne puisse donner une justification suffisante d'une pareille déviation de sa route ou des circonstances établissant nettement que les papiers du navire sont faux ». — « Art. 37. Si les papiers du navire ne contiennent aucune indication sur le voyage dans lequel le navire est engagé ou s'ils permettent au navire d'entrer dans un port ennemi, le commandant est autorisé à admettre que le navire est destiné pour un port ennemi. Si les papiers du navire ne contiennent aucune indication sur le port de débarquement de la cargaison de contrebande conditionnelle ou s'ils permettent au navire de décharger sa cargaison dans un port ennemi, le commandant est autorisé — si le navire peut ou doit toucher à un port ennemi — à admettre que les objets en question doivent être déchargés dans un tel port ». — « Art. 38. Dans le cas où le territoire ennemi n'a pas de frontière maritime, la prescription de l'article 35 est inopérante, et l'accomplissement de la condition mentionnée à l'article 32 suffit pour motiver une capture des objets de contrebande conditionnelle ».

A ces dispositions des changements furent apportés :

1. Par l'ordonnance du 18 avril 1915 : « Art. 33. En l'absence de preuve contraire, la destination ennemie dont il est parlé dans l'article 32 doit être présumée : a) lorsque les marchandises sont consignées à une autorité ennemie ou à un agent de celle-ci ou à un commerçant qu'on sait avoir livré des articles de l'espèce en question ou des produits de ceux-ci aux forces armées ou aux administrations de l'Etat ennemi ; b) lorsque les marchandises sont consignées à ordre, lorsque les papiers du navire n'indiquent pas le consignataire, ou lorsque les marchandises sont consignées à une personne en territoire ennemi ou en territoire occupé par l'ennemi ; c) lorsque les marchandises sont destinées à une place armée de l'ennemi ou à une place servant de base d'opération ou de ravitaillement pour les forces armées de l'ennemi. Des navires de commerce eux-mêmes ne sont pas à considérer comme destinés aux forces armées ou aux administrations de l'ennemi par le seul fait qu'ils sont trouvés faisant route vers une des places indiquées à la lettre c ». — « Art. 35. Des articles de contrebande conditionnelle sont susceptibles de saisie seulement sur un navire faisant route vers un territoire ennemi ou occupé par l'ennemi ou vers les forces armées de l'ennemi, et lorsque le navire ne doit pas décharger ces articles dans un port neutre intermédiaire, c'est-à-dire dans un port que le navire doit toucher avant de parvenir au terme désigné de son voyage. Le présent paragraphe ne doit pas recevoir d'application si les conditions indiquées à l'article 33, lettre b existent ou si le navire est dirigé vers un pays neutre dont on sait que le gouvernement ennemi reçoit des articles de l'espèce en question ».

2. Puis, par l'ordonnance du 22 juillet 1916 et par celle du 9 janvier 1917, dont les dispositions sont identiques : « Art. 33. A moins que les circonstances ne contredisent une pareille déduction, la destination ennemie dont il est parlé sous l'article 32 sera admise, si l'envoi est adressé : a) A une autorité-ennemie ou aux agents d'une telle autorité ou à un commerçant qui est convaincu de livrer des objets de l'espèce en question ou des produits fabriqués avec ces objets aux forces ou aux administrations de l'Etat ennemi. b) A ordre ou à une destination qu'il est impossible d'identifier au moyen des papiers de bord ou directement ou indirectement à une personne qui séjourne dans le territoire ennemi ou dans le territoire occupé par l'ennemi ou qui a, pendant la guerre présente, fourni directement ou indirectement de la contrebande à destination du territoire ennemi ou occupé par l'ennemi, ou à une autorité ennemie ou aux agents d'une telle autorité. c) Directement ou indirectement à une place fortifiée de l'ennemi ou à une place qui sert de base d'opération ou de ravitaillement aux forces ennemies. Quant aux bateaux marchands eux-mêmes, ils ne seront pas à considérer comme étant destinés aux forces ennemies ou aux administrations de l'Etat ennemi par cela seul qu'ils seront en route pour une des places désignées sub c ».

1588²³. — L'Allemagne, on l'a vu (n° 1534¹), en dehors des dispo-

sitions qui précèdent, en a pris une autre encore, particulièrement rigoureuse, à la date du 24 avril 1918. Elle considéra dorénavant, sauf preuve contraire, un navire neutre comme naviguant dans l'intérêt des opérations de guerre de l'ennemi lorsque la majeure partie de la flotte marchande de l'Etat dont il bat pavillon navigue au profit de l'ennemi ou lorsque cet Etat a conclu avec un Etat ennemi un accord portant concession de tonnage. — A cette prescription, les Alliés, en particulier la France par un décret du 27 août suivant, répondirent en décidant que « tout navire neutre qui se place sous le contrôle de l'ennemi en recevant un sauf-conduit ennemi non reconnu par les Alliés et en opposition avec l'exercice de leurs droits de belligérants est considéré, sauf preuve contraire, comme naviguant dans l'intérêt de l'Etat ennemi et est, de ce chef, sujet à capture et à confiscation ainsi que les marchandises de propriété, provenance ou destination ennemies formant sa cargaison ».

1588³¹. — On peut supposer qu'un état de guerre existe non pas seulement entre deux Etats, mais entre un certain nombre de puissances, et qu'un des belligérants ne soit pas en état d'hostilités avec toutes les puissances engagées dans la guerre. Par exemple, la France et l'Angleterre sont en guerre avec l'Allemagne, la Turquie et la Bulgarie ; mais le Portugal, qui est aussi en guerre avec l'Allemagne, ne l'est pas avec la Turquie et avec la Bulgarie, alliées de l'Allemagne. Faudra-t-il, au point de vue du Portugal, considérer comme ayant une destination « ennemie » ou au contraire comme ayant une destination « neutre » des marchandises de contrebande transportées sur un navire à destination d'un port de la Turquie ou de la Bulgarie ? La question s'est posée pendant la guerre mondiale de 1914-1919. C'est dans le premier sens qu'elle a été tranchée : le décret portugais du 14 août 1916 sur la contrebande de guerre a déclaré qu'« est considéré comme territoire ennemi le territoire des alliés de l'ennemi ou le territoire occupé par l'ennemi ou par ses alliés », sans distinguer si les alliés de l'ennemi sont ou non aussi des ennemis, de sorte qu'un navire portugais pourra valablement saisir une cargaison de contrebande destinée à un port turc ou bulgare.

1588³². — La théorie du voyage continu a donné lieu, dans divers Etats, pendant la guerre de 1914-1919, à un certain nombre de décisions de prises. — Les principales de ces décisions rendues par les puissances de l'Entente ont trait au navire suédois *Friedland*, aux navires norvégiens *Kim*, *Alfred Nobel* et *Bjornstjôme Björnson* (décisions anglaises), aux navires néerlandais *Insulinde* et *Gorontalo* (décisions françaises des 18 mars et 5 juillet 1915), au navire grec *Evangelistria* ou *Donatos* (décision italienne des 7-19 mars 1917). Parlons spécialement des navires norvégiens et suédois. Ces navires, porteurs de contrebande absolue et de contrebande conditionnelle, furent saisis par des navires anglais en octobre-novembre 1914, alors qu'ils se rendaient de New-York à Copenhague ; la cour des prises britannique

considéra que leurs marchandises, quoique destinées en apparence à un port neutre, ne devaient faire en définitive qu'un seul trajet pour arriver à leur destinataire réel en Allemagne, pays ennemi, et, parmi les circonstances de fait invoquées pour faire présumer à cet égard l'intention des importateurs, elle retint notamment les suivantes : la cargaison était consignée à ordre, la position géographique de Copenhague était de nature à rendre cette ville particulièrement propice à un commerce de contrebande ; les navires portaient des articles qui, représentant plus de treize fois l'importation annuelle moyenne du Danemark avant la guerre, ne pouvaient être considérés comme devant être consommés en ce pays ; le Danemark est un pays agricole qui exporte des quantités appréciables des produits qu'on voulait faire passer comme lui étant destinés (1). — Le conseil des prises français, faisant, pendant la guerre mondiale, l'application des règles relatives au voyage continu, a, dans les affaires des navires *Angelike* et *Athènes*, considéré comme destinés aux forces navales d'une puissance ennemie, et dès lors comme saisissables aux termes de l'article 30 de la déclaration navale de Londres, des articles de contrebande absolue saisis à bord d'un navire neutre se rendant dans un pays neutre, si la puissance ennemie a organisé sur les côtes de ce pays des bases de ravitaillement pour ses sous-marins, alors que les objets transportés peuvent servir de combustible et être utilisés pour les moteurs employés à bord des sous-marins, et que le navire voyageait à ordre et sans certificats donnant une garantie régulière de destination neutre (décisions du conseil des prises français du 2 mai 1918, affaires *Angelike* et *Athènes*). — Citons encore quelques cas où fut agitée durant la guerre mondiale la question de la destination ennemie, envisagée au point de vue de la contrebande conditionnelle. Le 25 janvier 1915, le gouvernement britannique fit saisir le navire américain *Wilhelmina*, en alléguant que son chargement de contrebande conditionnelle, consistant en céréales, répondait en réalité aux conditions prévues par l'article 33 de la déclaration de Londres, c'est-à-dire était destiné à l'Etat ennemi, attendu qu'à raison d'un décret allemand du 31 janvier suivant, qui frappait de réquisition et monopolisait au profit des municipalités et autres corps désignés les provisions de froment, de seigle, d'avoine et d'orge importées en Allemagne, il y avait lieu de présumer que le chargement du navire irait à l'Etat ennemi lui-même, à ses administrations ou à ses forces armées ; le gouvernement anglais fit remarquer de plus que le port de Hambourg, auquel la cargaison était destinée, étant particulièrement défendu par les fortifications de l'embouchure de l'Elbe, pouvait être considéré comme une ville fortifiée aux termes de l'article 34 de la déclaration de Londres. — Ce dernier argument est un de ceux dont usa le plus

(1) V. Pchédécki, *Le droit international maritime et la grande guerre*, 1916, p. 153.

fréquemment, et parfois sans raison sérieuse, le gouvernement allemand afin de justifier des destructions de navires neutres transportant de la contrebande conditionnelle à destination de l'Angleterre. Ce fut notamment celui qu'il employa à propos du navire américain *William P. Frye* coulé le 27 janvier 1915 : il affirma que le chargement de ce navire devait être considéré comme destiné aux forces armées de l'ennemi, parce que les ports de Queenstown, de Falmouth et de Plymouth, vers lesquels il était dirigé, étaient des places fortifiées de la côte anglaise (1). En avril 1915, se plaçant à un autre point de vue, la cour de Hambourg, dans l'affaire du vapeur hollandais *Maria*, se rendant avec du froment de Californie à Belfast, est allée jusqu'à dire, pour déclarer un chargement de contrebande conditionnelle destiné à l'Etat ennemi, que ce chargement, adressé à des particuliers, pouvait être réquisitionné ou acquis, après livraison aux particuliers, par le gouvernement britannique : cette affaire du *Maria* a été soumise à la cour supérieure des prises qui rendit son jugement le 5 octobre 1915. Les cours de prises allemandes ont encore rendu, au sujet de la destination ennemie et du voyage continu en matière de contrebande, un certain nombre de décisions intéressantes. Il faut indiquer à cet égard les affaires du *Modig* (5 octobre 1915), du *Laila* (4 novembre 1915), de l'*Elna* (4 avril 1916), de l'*Helikon* (4 novembre 1914 et 17 novembre 1916), du *Kiew* (21 juin 1916 et 9 février 1917), du *Lupus* (27 avril 1917) (2).

1588³⁶. — Ce ne fut pas seulement par rapport à la contrebande de guerre que, pendant la guerre de 1914-1919, les belligérants firent application de la théorie du voyage continu. Ils l'appliquèrent encore en ce qui concerne les marchandises ne constituant pas de la contrebande, à destination ou en provenance de l'Allemagne : c'est ce qui résulte notamment d'un décret français du 13 mars 1915 et d'ordres en conseil britanniques du 11 mars 1915 et du 16 février 1917 (V. n° 1534⁷).

C. — La résistance des neutres

1588³⁷. — Les mesures prises par les différentes puissances maritimes belligérantes en matière de contrebande de guerre donnèrent lieu de la part de nombreux Etats neutres à de vives protestations. Dès la fin de l'année 1914 les Etats-Unis et les Pays-Bas, notamment, s'élevèrent, dans des notes, contre les atteintes apportées au commerce neutre (V. notamment note américaine à la Grande-Bretagne du 26 décembre 1914). — Ces protestations avaient incontestablement leur raison d'être. — Il est tout d'abord bien certain qu'en rangeant parmi la contrebande absolue ou conditionnelle une quantité si considérable

(1) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. III, p. 13.

(2) V. Huberich et King, *The development of german prize law*, 1918, pp. 34 et s.

d'articles que peu d'objets devaient désormais échapper à la saisie, les belligérants rendaient à peu près impossible la navigation des neutres. Mais on doit reconnaître qu'à peine de compromettre leur propre existence, il leur eût été difficile d'agir différemment. C'est en réalité la manière nouvelle dont la grande guerre fut conduite qui imposa la multiplication des additions sur les listes de contrebande : des objets qui jusqu'alors semblaient n'avoir d'utilité que dans les industries pacifiques et qui à ce titre figuraient sur la liste libre de la déclaration de Londres, comme le coton, les minerais, le caoutchouc, avaient acquis une importance essentielle au point de vue militaire, pour la fabrication ou l'emploi des nouveaux engins de guerre. Les Alliés, au surplus, s'efforcèrent, par des arrangements d'un caractère économique passés dans les pays neutres avoisinant leurs ennemis, de concilier leurs exigences de belligérants avec les intérêts des neutres. En Hollande, en Suède, en Norvège, au Danemark, en Suisse, des sociétés de négociants (Trust néerlandais d'outremer, Société suisse de surveillance économique, etc.) se constituèrent, qui monopolisèrent les importations, s'engageant, sous des peines pécuniaires, à ce que les marchandises importées ne quittassent pas le pays à destination des territoires ennemis (1). Un autre procédé, dit du rationnement, consista à ne permettre l'importation dans un pays neutre d'une marchandise déterminée qu'en la limitant à la quantité strictement nécessaire aux besoins de ce pays (2). — Si l'établissement des listes de contrebande mit les neutres en conflit avec les belligérants, ce fut toutefois surtout la répression du commerce de contrebande qui souleva entre eux de sérieuses difficultés. Le grand contraste entre les présomptions de destination hostile prévues dans la déclaration de Londres et celles qu'établirent ou appliquèrent les belligérants était tout particulièrement de nature à susciter le mécontentement des neutres, car il aboutissait en fait à supprimer toute distinction entre la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle. Ici encore, le caractère particulier que prit la grande guerre, comme conséquence des moyens de combat employés par chacune des nations en guerre, a dû nécessairement déterminer les résolutions des belligérants. La guerre économique était devenue autant que la guerre militaire un élément de lutte et la coopération réclamée des non combattants pour aider les soldats en campagne avait fait d'eux des sortes de combattants. La différence entre la population civile et les forces armées avait ainsi cessé d'exister et, pour se sauver

(1) V. Nicol-Speyer, *International law notes*, août 1916, p. 120. V. aussi *Annuaire Grotius*, 1915, p. 70 ; *London solicitors' journal and weekly reporter*, 5 février 1916, p. 249 ; Garner, *International law and the world war*, t. II, § 527.

(2) V. déclaration britannique sur les mesures adoptées par la Grande-Bretagne en vue d'intercepter le commerce de l'Allemagne par mer, *British parliamentary Papers miscellaneous*, n° 2 (1916), C. 8145, rapportée dans Paul Fauchille, *La guerre de 1914*. — Comp. de Villeneuve-Trans, *Le blocus de l'Allemagne*, 1917, pp. 72 et s. — Garner, *op. cit.*, t. II, § 528.

du danger de la défaite, les gouvernements se trouvaient dans l'obligation d'entraver de toutes manières, jusque dans ses moindres détails, la vie des nations : dans une guerre où la nation entière est en armes, il fallait déclarer suffisante la seule destination au pays ennemi, même dans le cas de contrebande conditionnelle (1).

§ 2. — Sanction de l'interdiction du commerce de contrebande

1588³⁸. — D'après la déclaration de Londres, aux termes de son article 37, tout navire qui se livre à un fait de contrebande peut être saisi pendant tout le cours de son voyage. Mais, suivant son article 38, le navire ne peut être saisi que s'il est pris sur le fait : « Une saisie ne peut être pratiquée en raison d'un transport de contrebande antérieurement effectué et actuellement achevé ». Le transport de la contrebande doit, d'autre part, entraîner, suivant les cas, la confiscation des objets de contrebande, des marchandises innocentes, du navire lui-même : c'est ce qui résulte des articles 39 et suivants de la déclaration du 26 février 1909. — Les principes consacrés à Londres ont-ils été postérieurement maintenus ?

1588³⁹. — Pendant sa guerre de 1911 contre la Turquie, l'Italie, qui manifesta le « désir » d'observer la déclaration de Londres « en tant que le permettaient les lois en vigueur dans le royaume », n'a pas dérogé, par ses Instructions du 13 octobre 1911 (art. 2 et 7), à l'article 215 de son code de la marine marchande de 1877, qui, en cas de contrebande, autorise la confiscation non seulement des articles de contrebande, mais encore du navire lui-même, quelle que soit la proportion de la contrebande (n° 1578) (2). Les Instructions décidèrent toutefois (art. 7) que, si les objets de contrebande ne constituent qu'une faible partie de la cargaison, les autorités peuvent se borner à prendre ces seuls objets en séquestre. — Quant à la Turquie, en vertu de ses actes du 12 octobre et du 1^{er} novembre 1911, elle se conforma aux prescriptions de la déclaration de Londres en se contentant de saisir les marchandises de contrebande et en n'admettant la confiscation du navire que si les marchandises forment, par leur valeur, leur poids, leur volume ou leur fret, plus de la moitié de la cargaison (3).

1588⁴⁰. — Au cours de la guerre de 1914-1919, les belligérants ont admis, conformément à l'article 37 de la déclaration de Londres, que le navire qui transporte des objets de contrebande peut être saisi, en haute mer ou dans les eaux territoriales des nations en guerre, pendant tout le cours de son voyage, même s'il doit toucher un port neutre avant d'atteindre la destination ennemie. C'est ce que déclarent, notamment, d'une manière expresse, l'article 6 du décret italien du

(1) Comp. Pchédécki, *op. cit.*, pp. 134 et s.

(2) V. Coquet, R. D. I. P., t. XXI, pp. 108-114.

(3) V. R. I., 1912, p. 562.

15 juillet 1915 et l'article 47 des règles de prises italiennes du 25 mars 1917, ainsi que l'article 39 de l'ordonnance allemande des 30 septembre 1909-3 août 1914. « Un navire transportant de la contrebande de guerre absolue ou conditionnelle, dit en effet le décret italien du 15 juillet 1915, peut être capturé sur la haute mer ou dans les eaux territoriales d'un belligérant à tout moment pendant son voyage ». Et les règles italiennes de 1917 portent ce qui suit : « Le navire qui transporte des objets de contrebande est susceptible de capture pendant tout le cours du voyage, même s'il doit toucher un port neutre avant de rejoindre sa destination ». D'après l'article 39 de l'ordonnance allemande de 1909-1914, « un navire transportant des marchandises sujettes à saisie comme contrebande absolue ou conditionnelle peut être capturé en haute mer ou dans les eaux territoriales des belligérants pendant tout le cours de son voyage, même s'il a l'intention de toucher à un port d'escale avant d'atteindre la destination ennemie ». Une règle semblable figure dans l'article 48 des Instructions françaises à la marine du 30 janvier 1916.

1588¹. — Mais tandis que la déclaration du 26 février 1909 avait, dans son article 38, interdit d'une manière générale la saisie lors du voyage de retour, la plupart des belligérants de la grande guerre permirent cette saisie dans certains cas. — C'est ainsi que les ordres en conseil britanniques du 20 août 1914 (2^o), du 29 octobre 1914 (I, 1) et du 7 juillet 1916 (e) et les décrets français du 25 août 1914 (art. I, 2^o) et du 6 novembre 1914 (III) ont déclaré qu'« un navire neutre qui a réussi à transporter de la contrebande à l'ennemi avec des papiers faux peut être saisi pour avoir effectué ce transport, s'il est rencontré avant d'avoir achevé son voyage de retour » et que « le navire neutre dont les papiers de bord indiquent une destination neutre et qui, malgré la destination résultant de ses papiers, se rend dans un port ennemi, reste passible de capture et de confiscation, s'il est rencontré avant d'avoir achevé son voyage suivant ». A cet égard, les Instructions françaises du 30 janvier 1916 pour les officiers de marine sont très précises : « Art. 47. Vous ne saisirez pas un navire en raison d'un transport de contrebande qu'il aurait antérieurement effectué et actuellement achevé ». — « Art. 47 bis. Toutefois, le navire neutre, dont les papiers de bord indiquent une destination neutre, et qui, malgré la destination résultant de ces papiers, se rend dans un port ennemi, reste passible de capture et de confiscation s'il est rencontré avant d'avoir achevé le voyage suivant ». C'est ce qu'ont décidé aussi l'article 2 du décret italien du 3 juin 1915 et l'article 48 des règles de prises italiennes du 25 mars 1917. « Le navire neutre, dit le décret du 3 juin 1915, qui, d'après les papiers de bord, est destiné à un port neutre, mais qui se dirige à un port ennemi malgré la destination marquée dans les papiers de bord, est sujet à capture et confiscation, s'il est arrêté avant la fin de son voyage de retour ». « Le navire, portent les règles de 1917, qui transporte des objets de contrebande

avec des documents indiquant une destination et neutre qui, malgré la destination indiquée, se dirigerait ou se serait dirigé vers un port ennemi, est susceptible de capture et de confiscation jusqu'au terme du voyage de retour ». — Le décret portugais du 14 août 1916 dit expressément, dans son article 5, qu'est de bonne prise, au cours de son voyage de retour après le transport de la contrebande, le bâtiment qui transporte de la contrebande de guerre représentant plus de la moitié de la valeur, du poids, du volume ou du fret de la cargaison, et ajoute, dans son article 7, que, dans les cas non compris dans le décret et dans la législation nationale, on doit appliquer la législation des pays alliés et les principes du droit international. — La disposition de l'article 40 de l'ordonnance des prises allemande de 1909-1914 a disposé qu' « une saisie ne peut pas être pratiquée en raison d'un transport de contrebande antérieurement effectué et actuellement achevé ». Cette disposition se retrouve dans l'ordonnance du 13 avril 1915, mais avec la restriction que « si un navire a transporté de la contrebande à l'ennemi contrairement aux indications de ses papiers, il sera susceptible de capture et de condamnation jusqu'à la fin de la guerre ».

1588¹². — Pendant la guerre mondiale de 1914-1919, avant comme après le 7 juillet 1916, date à laquelle l'application de la déclaration de Londres fut écartée par la France et l'Angleterre, ces puissances ont considéré comme sujets à confiscation les articles de contrebande ainsi que les marchandises appartenant au propriétaire de la contrebande se trouvant à bord du navire ; et elles n'ont admis la confiscation du navire lui-même que lorsque les marchandises de contrebande constituent par leur valeur, leur poids, leur volume ou leur fret plus de la moitié de la cargaison : mais, dans ce dernier cas, après le 7 juillet, si la Grande-Bretagne continua de confisquer le navire seulement avec les marchandises de contrebande et celles appartenant au propriétaire de la contrebande, la France déclara susceptible de capture la « cargaison entière » (art. 2, décret français du 7 juillet 1916). La cour anglaise de Sainte-Lucie a jugé le 30 octobre 1914 (affaire *Lorenzo*) qu'un navire neutre dont toute la cargaison est de la contrebande de guerre destinée aux forces armées de l'ennemi est confiscable sans qu'il y ait à rechercher si les propriétaires du navire ont connu cette destination. — C'est la doctrine anglaise que consacra le décret portugais du 14 août 1916 ; ce décret a considéré toutefois comme de bonne prise le bâtiment lui-même, « lorsqu'il est habituellement employé au transport de la contrebande de guerre » : c'était là en définitive un cas d'assistance hostile. — L'Italie, dans un décret du 15 juillet 1915, appliqua d'abord les règles traditionnelles qu'elle avait suivies lors de sa guerre contre la Turquie. Elle les abandonna ensuite dans son règlement de prise du 25 mars 1917 pour se conformer à celles adoptées notamment par l'Angleterre : elle limita dorénavant la confiscation aux seuls articles de contrebande et ne l'étendit plus au navire que dans le cas où la contrebande, calculée en valeur, poids, volume ou

fret, forme plus de la moitié de la cargaison (art. 50 et 51). — Quant à l'Allemagne, les dispositions de son ordonnance des prises ont en général reproduit les sanctions adoptées par la Grande-Bretagne (art. 41 et s.). — L'article 43 du décret chinois du 30 octobre 1917 admet la confiscation du navire en cas de contrebande de guerre dans trois cas : 1° quand les propriétaires du navire et de la contrebande sont une même personne ; 2° quand la valeur, le poids, le volume ou le fret de la contrebande forme plus de la moitié de toutes les marchandises se trouvant à bord ; 3° quand il est fait usage de moyens frauduleux pour le transport de la contrebande de guerre : dans ce 3^e cas, les marchandises des propriétaires des navires doivent aussi être condamnées.

1588⁴³. — Les Instructions américaines de juin 1917 considèrent que le transport de marchandises de contrebande entraîne la capture du navire et de ces marchandises ; elles soustraient toutefois le navire neutre à la saisie quand un traité conclu entre les Etats-Unis et le pays dont le navire a la nationalité autorise le capitaine à remettre la contrebande de guerre au capteur (art. 64 c, 69 et 70).

Ces mêmes Instructions déclarent, dans leur article 65, que si un navire neutre rencontré en mer avec de la contrebande destinée à l'ennemi, est ignorant de l'état de guerre ou de la déclaration de contrebande applicable à son chargement, il devra, en règle générale, être soumis à jugement et que, quoique le chargement ne soit pas susceptible de condamnation, il pourra y avoir lieu à détention ou à réquisition. Elles reproduisent, dans leur article 66, les présomptions de connaissance de l'état de guerre ou de la déclaration de contrebande indiquées par l'article 43 de la déclaration de Londres (n° 1588⁴¹).

§ 3. — Assistance hostile

1588⁴¹. — Les clauses de la déclaration de Londres relatives à l'assistance hostile ont eu, pendant les deux guerres d'un caractère maritime qui la suivirent, le même sort que les autres dispositions de cette déclaration. Elles ne pouvaient être légalement obligatoires pour les belligérants, puisqu'aucun d'eux n'avait ratifié l'acte de 1909. Les nations en guerre ne les écartèrent cependant pas systématiquement. En 1911, l'Italie manifesta formellement le désir de les appliquer en tant que le permettraient ses propres lois. En 1914, les belligérants déclarèrent dès le début vouloir s'y conformer, tout en se réservant d'y apporter des modifications, et ce fut seulement à partir de juillet 1916 qu'ils en contestèrent la valeur en révoquant totalement la déclaration de Londres. Quoiqu'il en soit, lors des deux guerres, dans certaines de leurs ordonnances maritimes, les belligérants édictèrent quelques dispositions sur l'assistance hostile, et en pratique d'assez nombreux incidents surgirent à son sujet dans leurs rapports avec les neutres.

1588¹⁵. — Les Instructions du 13 octobre 1911, que l'Italie promulgua à l'occasion de sa guerre contre la Turquie, portent, dans leur article 7, qu' « est sujet à capture pour assistance hostile le navire : a) qui participe directement aux opérations de guerre en faveur de l'ennemi ; b) qui est affrété par le gouvernement de l'État ennemi, ou placé sous les ordres ou le contrôle d'un de ses agents, ou affecté au transport de troupes ou de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi », et, dans son article 10, que « ceux qui appartiennent aux forces armées de l'ennemi, trouvés à bord d'un navire neutre, pourront être faits prisonniers de guerre, même si le navire (notamment à cause de la bonne foi évidente du capitaine) n'est pas sujet à capture ». — Plusieurs applications furent faites, pendant la guerre, de ces dispositions. Le 18 janvier 1912, un vaisseau de guerre italien captura et conduisit à Cagliari un transport postal français, le *Manouba*, qui transportait 29 Turcs, sur la suspicion que ces passagers appartenaient à l'armée ottomane ; en réalité, ceux-ci étaient les membres d'une mission du Croissant-Rouge autorisés par le gouvernement français à traverser la Turquie pour se rendre en Tripolitaine : à la suite d'une protestation de la France, l'incident fut déféré au tribunal d'arbitrage de la Haye qui rendit sa sentence le 6 mai 1913 (1). — La commission des prises italienne a jugé, le 20 mai 1912, dans l'affaire du navire anglais *Sheffield*, que le transport volontaire d'un groupe de combattants incorporés dans les forces ennemies constitue un fait d'assistance hostile, quel que soit le nombre des militaires transportés. Pendant la même guerre, le croiseur italien *Vollurno* saisit 12 officiers turcs à bord du vapeur britannique *Africa* : la Grande-Bretagne ne protesta pas contre cette saisie.

1588¹⁶. — Au cours de la guerre de 1914-1919, les Instructions françaises du 30 janvier 1916 (art. 55 et s.), semblables sur ce point à celles du 19 décembre 1912, et l'ordonnance des prises allemande de 1909-1914 (art. 48 et s.) ont, comme la déclaration de Londres, au point de vue du traitement à faire subir aux navires, divisé les cas d'assistance hostile en deux catégories : cas légers et cas graves, les premiers entraînant le traitement d'un navire neutre sujet à confiscation pour contrebande de guerre et les seconds celui d'un navire de commerce ennemi. Les Instructions des États-Unis de 1917 (art. 36 et s.) ont fait la même division, en reproduisant les cas d'assistance hostile de la déclaration de Londres qu'elles qualifient d'assistance *directe* et d'assistance *indirecte*. Les règles italiennes du 25 mars 1917 — comme d'ailleurs le règlement de prises italien du 15 juillet

(1) V. de Boeck, *Les incidents franco-italiens des navires le Carthage le Manouba et le Tavignano*, J. I. P., 1912, pp. 449-477. — Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2^e série, t. XV, p. 135. — Rollin, *La question de la contrebande de guerre à propos du jugement de la Haye*, Revue pol. et parlem., 10 septembre 1913, p. 443. — Ruzé, R. D. I., 2^e série, t. XVI, p. 128. — V. aussi Hall, *op. cit.*, 7^e édit., p. 750. — R. D. I. P., t. XX, Documents, p. 36.

1915 — ont, à cet égard, revêtu un caractère particulier : elles ont simplifié les dispositions de la déclaration de Londres en adoptant toujours pour les navires coupables le même traitement ; la distinction des hypothèses plus ou moins graves, qui feraient traiter le navire comme un navire ennemi ou comme un navire neutre coupable de transport de contrebande, leur a paru peu pratique et d'une application difficile.

1588¹⁷. — Le règlement italien de 1915, dans son article 7, et les règles italiennes de 1917, dans leur article 54, ont spécifié les actes d'assistance hostile de façon à comprendre toutes les formes variées d'assistance à l'ennemi, en particulier l'espionnage et l'approvisionnement des submersibles. Quant aux Instructions françaises de 1912 (art. 55 et s.) et à l'ordonnance allemande de 1909-1914 (art. 48 et s.), elles ont reproduit l'énumération même donnée par la déclaration de Londres. C'est la même série de cas qui se retrouve dans les Instructions à la marine française de 1916 (art. 55 et s.) ; toutefois, ces Instructions se sont sur un point important séparées de celles de 1912. Conformément aux articles 45 et 47 de la déclaration de Londres, les Instructions du 19 décembre 1912, dans leur article 55-1^o, permettaient de capturer comme coupable d'assistance hostile le navire neutre qui voyage spécialement en vue du transport de « passagers individuels incorporés dans la force armée de l'ennemi » ou qui, à la connaissance du propriétaire ou de l'affrètement, transporte un « détachement militaire de l'ennemi » et, d'autre part, dans leur article 59, autorisaient la capture comme prisonniers de guerre de « tous individus incorporés dans la force armée de l'ennemi », alors même que le navire neutre à bord duquel ils se trouvent ne doit pas être capturé ; mais, à la différence de la déclaration de Londres, elles décidaient, dans leur article 144, que « les hommes de 18 à 50 ans nationaux de l'État ennemi, même non incorporés, trouvés à bord d'un navire capturé, pourront être faits prisonniers de guerre s'ils ne s'engagent pas par écrit à ne pas prendre pendant la durée des hostilités un service ayant rapport avec les opérations de la guerre ». Les nouvelles Instructions de 1916 ont, dans l'article 55, remplacé les mots « passagers individuels incorporés dans la force armée de l'ennemi » par ceux-ci : « passagers individuels appelés à servir dans la force armée de l'ennemi », et, dans l'article 59, permis de faire prisonniers de guerre, d'une manière générale, « tous individus en route vers les pays ennemis pour y prendre les armes » ; leur nouvel article 144 a, d'autre part, déclaré que « les individus se rendant en pays ennemi, appelés à servir dans la force armée de l'ennemi, seront faits prisonniers de guerre » et que le sort de « tous autres individus voyageant dans un but hostile » pourra faire l'objet de dispositions particulières. Ces modifications ont leur explication dans des décisions prises par l'Allemagne au mois d'octobre 1914. Au début de la guerre mondiale de 1914, le gouvernement français, pas plus d'ailleurs que le gouvernement britannique, n'avait

ordonné la saisie des réservistes ennemis à bord des navires neutres ; mais, en octobre 1914, les forces allemandes en Belgique et en France emmenèrent, comme prisonniers de guerre, toutes les personnes sujettes à un service militaire : alors, le 1^{er} novembre le gouvernement britannique déclara que les sujets ennemis susceptibles d'être appelés sous les drapeaux, c'est-à-dire tous les réservistes ennemis, trouvés à bord de navires neutres, devraient être faits prisonniers de guerre ; et, le 3 novembre 1914, pour la même raison, la France prit une attitude semblable (1). — Les règles italiennes de 1917 ont admis que le navire neutre qui navigue dans le but de transporter des « Individus destinés aux forces armées ennemies » est coupable d'assistance hostile (art. 54 f) et que « quiconque appartient aux forces armées de l'ennemi ou est destiné à en faire partie, et est trouvé à bord d'un navire de commerce, pourra être fait prisonnier de guerre, quand même il n'y aurait pas de motifs de capturer le navire » (art. 57) ; ce sont des règles analogues que consacrait le règlement de prise du 15 juillet 1915 (art. 7 et 8). — On doit noter que, d'après l'article 49 de l'ordonnance des prises allemande de 1909-1914, « des réservistes, recrues et volontaires en route pour leur lieu de concentration ne doivent pas être considérés comme des personnes incorporées dans les forces armées de l'ennemi ». — Le décret portugais du 14 août 1916 se borne à déclarer de bonne prise « le bâtiment qui est habituellement employé au transport de la contrebande de guerre ou à la pratique d'autres actes caractérisés d'assistance hostile », renvoyant, pour les cas non compris au décret, à la législation des pays alliés et aux principes généraux du droit des gens (art. 5 et 7). — Les Instructions américaines de 1917 parlent des « passagers qui sont incorporés dans les forces armées de l'ennemi et qui sont en route pour un service militaire de l'ennemi ou ont une destination hostile » (art. 36). — Le paragraphe 55c de l'ordonnance des prises allemande de 1909-1914 déclarait coupable d'assistance hostile le navire neutre « affrété par le gouvernement ennemi ». Ce paragraphe fut remplacé, le 16 juillet 1917, par un nouveau paragraphe disposant que seront réputés se livrer à l'assistance hostile les navires venant de ou allant vers un territoire ennemi ou occupé par l'ennemi et qui sont affrétés par un sujet ennemi ou une personne résidant en pays ennemi ou par une personne qui a rendu pendant la guerre actuelle des services comme agent à un gouvernement ennemi : le gouvernement néerlandais déclara le 8 août 1917 ne pouvoir reconnaître la légitimité de ces présomptions (2). — Le 24 avril 1918, ainsi qu'on l'a vu (nos 1534⁸ et 1588³²), l'Allemagne a considéré comme naviguant dans l'intérêt des opérations de guerre de l'ennemi, un navire neutre appartenant à un pays dont la majeure partie de la flotte marchande navigue au profit de

(1) Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I, p. 109 et t. II, p. 332.

(2) Livre orange néerlandais, décembre 1916-avril 1918, pp. 6-7.

l'ennemi ou qui a conclu avec un Etat ennemi un accord portant concession de tonnage : en réponse, la France, le 27 août 1918, et l'Italie, le 10 octobre 1918, ajoutant à l'article 54 de ses règles en ce qui concerne l'assistance hostile, ont considéré comme naviguant dans l'intérêt de l'Etat ennemi et dès lors sujet à capture et à confiscation tout navire neutre ayant reçu un sauf-conduit ennemi non reconnu par les Alliés et en opposition avec l'exercice de leurs droits de belligérants.

1588⁴⁸. — Signalons quelques cas d'assistance hostile qui se sont produits en pratique durant la guerre mondiale.

Le 10 octobre 1914, par application de l'article 45 de la déclaration navale de Londres, un torpilleur français captura le vapeur espagnol *Federico* qui voyageait spécialement en vue du transport, de Barcelone à Gênes, de nombreux passagers allemands et austro-hongrois, qui, en grande majorité, appartenaient par leur âge aux classes mobilisées par leurs gouvernements respectifs ; le conseil des prises français, saisi de la validité de la capture, a décidé, le 16 mars 1915, par un jugement confirmé en appel le 18 juillet 1916, qu'on devait regarder ces passagers comme incorporés au sens de la déclaration puisque, d'après les prescriptions légales de leurs pays, les hommes faisant partie des troupes actives ou de leurs réserves et se trouvant momentanément en congé pendant le temps de paix ne cessent pas d'être incorporés dans la force armée ; et que, dès lors, le navire avait été saisi à bon droit. — Des difficultés semblables se sont élevées aussi dans les rapports de la France et de la Grande-Bretagne avec les Etats-Unis au sujet de la saisie à bord de navires américains de sujets allemands en âge de servir (1). Le 13 novembre 1914, alors que les Etats-Unis étaient encore neutres, le croiseur français *Condé* arrêta en pleine mer, à bord du navire américain *Windber*, allant de Colon à New-York, un maître d'hôtel de ce navire, le nommé Auguste Piepenbrink, sujet allemand, qui était d'âge militaire mais n'était pas incorporé dans la force armée de l'ennemi, et le remit à Kingston aux autorités britanniques qui le retinrent comme prisonnier de guerre ; les Etats-Unis protestèrent, alléguant qu'aucune personne faisant partie de l'équipage ou des passagers d'un navire de commerce neutre ne pouvait être légalement enlevée de ce navire, et les 3 et 15 avril 1915, par mesure gracieuse, en réservant la question de principe, l'Angleterre et la France consentirent à mettre Piepenbrink en liberté. — Les Etats-Unis s'élevèrent de même contre le fait que le croiseur français *Condé* avait, le 4 octobre 1914, fait signer par les passagers allemands du navire américain *Metapan*, allant de New-York à Barranquilla, une promesse de ne pas prendre part à la guerre à peine d'être faits prisonniers de guerre. — Enfin, le 13 février 1915, le croiseur britan-

(1) V. Paul Fauchille, *Jurisprudence française en matière de prises maritimes*, pp. 19 et 227.

nique *Laurentic* saisit en haute mer sur le navire américain *China* et conduisit à Hong-Kong, comme prisonniers de guerre, 38 Allemands, 8 Autrichiens et 2 Turcs, sous prétexte que ces personnes étaient des réservistes, par suite astreints au service militaire, quoiqu'elles ne fussent pas incorporées dans la force armée de l'ennemi, qu'elles étaient actuellement au service de l'ennemi en ce sens qu'elles complotaient en territoire neutre pour réunir des armes et des munitions et pour organiser des expéditions contre l'Inde britannique et que, si on ne les arrêtait pas, elles continueraient leurs opérations contre la Grande-Bretagne dans d'autres pays neutres ; le gouvernement des Etats-Unis, considérant l'acte du croiseur *Laurentic* comme une atteinte portée à la souveraineté des navires américains en haute mer, réclama la délivrance immédiate des personnes saisies à bord du *China*, en se prévalant des protestations que l'affaire du *Trent* (n° 1587) avait jadis soulevées en Angleterre (1). — A la date du 30 mai 1918, le conseil des prises français condamna un navire transportant à destination de l'armée ottomane un personnel instructeur et du matériel de guerre (2). Le 19 décembre 1918, il déclara de bonne prise un navire neutre pour transport, dans l'intérêt ou pour le compte de l'ennemi, de dépêches relatives à la guerre. V. encore décision britannique du 22 décembre 1914, affaire *Zambesi*. De même, un navire de commerce allié, le vapeur japonais *Iro-Maru*, fut, le 30 novembre 1916, par le conseil des prises français, déclaré coupable d'assistance hostile pour avoir voyagé spécialement en vue du transport d'un agent de l'Etat allemand chargé de porter des plis ou nouvelles dans l'intérêt de cet Etat (3). — Mais il a été jugé le 16 décembre 1914 (affaire *Hanametal*) par la cour suprême de Hong-Kong que le transport par un navire neutre de non-combattants, sujets ennemis, ou de neutres fuyant un port ennemi non bloqué ne constitue pas un acte d'assistance hostile (4).

En 1915 se produisit un incident que l'on peut rapprocher de la fameuse affaire du *Trent* (n° 1587). Au mois de janvier de cette année, le vapeur norvégien *Christian Bors*, se rendant du Mexique en Chine, fut capturé par un croiseur japonais et amené à Kobé, sous prétexte qu'à bord de ce vapeur voyageait subrepticement, déguisé en chauffeur, l'amiral von Hintze, ministre d'Allemagne à Mexico, que Guillaume II venait de nommer son représentant en Chine et qui se rendait à son poste. Il s'agissait donc ici du transport, d'un pays neutre à un autre pays neutre, non pas à proprement parler d'un militaire, mais en réalité d'un diplomate (5).

(1) V. Brown Scott, *A survey of international relations between the United States and Germany*, 1917, pp. 66 et s.

(2) Paul Fauchille, *op. cit.*, p. 438.

(3) V. Paul Fauchille, *op. cit.*, p. 323.

(4) Paul Fauchille, *op. cit.*, p. 496 ; Paul Fauchille et Jules Basdevant, *Jurisprudence britannique en matière de prises maritimes*, t. I., pp. 113 et 99.

(5) V. Times du 9 février 1915.

Le 29 septembre 1915, le conseil des prises français condamna, avec son chargement, pour assistance hostile, le navire norvégien *Heina* qui, voyageant par suite d'affrètements successifs au profit d'une compagnie allemande, s'était livré, contrairement à la neutralité, à des opérations ayant pour objet le ravitaillement en combustible et en vivres, sous le contrôle d'un agent allemand spécialement embarqué à cet effet, des forces navales allemandes aux Antilles et dans l'Atlantique. V. encore décisions françaises des 26 juin 1916, affaire *Evangelistria* et 8 novembre 1917, affaire *Adelphotis* ; décision britannique du 30 octobre 1914, affaire *Thor* ; décision italienne du 4 mai 1916, affaire *Bella Scutarina*. Il a été toutefois décidé, le 9 février 1917, par la commission des prises italienne, dans l'affaire du *Chryso-polis*, que l'approvisionnement de submersibles ennemis par un navire neutre, s'il justifie la capture du navire pour assistance hostile, n'engage pas sa responsabilité et ne doit pas entraîner sa confiscation lorsque, imposé par la violence, il a été le résultat de l'état de nécessité (1).

1588¹⁹. — Lorsque, à la fin de 1914, la Belgique presque tout entière et les départements français du Nord de la France furent envahis par les armées allemandes, et que celles-ci eurent épuisé les ressources du pays pour leur ravitaillement, il fallut se préoccuper de la situation alimentaire des territoires occupés : l'Allemagne, privée elle-même de ressources à cet égard, n'aurait pu, l'eût-elle voulu, y pourvoir directement. Sur l'initiative des ministres des Etats-Unis et de l'Espagne à Bruxelles, une Commission neutre de secours pour la Belgique (*Neutral Commission for relief in Belgium*) se constitua donc, qui fonctionna à Londres sous la présidence de représentants de l'Espagne et des Etats-Unis (et plus tard de la Hollande, quand les Etats-Unis furent entrés en guerre), pour acheter des vivres et les transporter dans les pays envahis, tant en France qu'en Belgique. Cette commission eut ses navires. Le gouvernement allemand consentit, à condition qu'ils fussent munis de certains insignes spéciaux, à les laisser circuler librement afin qu'ils pussent amener sûrement les fournitures à leurs destinataires et en conséquence délivra des sauf-conduits qui devaient les garantir contre la capture et le torpillage (2). Il ne pouvait évidemment considérer comme prenant part aux hostilités et comme faisant des actes d'assistance hostile de pareils navires, dont les opérations s'expliquent uniquement par des motifs d'humanité. Malgré les précautions prises et les promesses données, certains navires naviguant pour la Commission de secours furent cependant arrêtés ou torpillés

(1) Paul Fauchille, *op. cit.*, pp. 119, 281, 383; Paul Fauchille et Jules Basdevant, *op. cit.*, t. I, p. 36; Paul Fauchille et Jules Basdevant, *Jurisprudence italienne en matière de prises maritimes*, pp. 45 et 162. — Sur l'effet de l'état de nécessité en cas d'assistance hostile, V. spécialement R. I., 1917, p. 83.

(2) V. notamment memorandum allemand du 3 mars 1915. Department of State, *Diplomatic correspondence : european war*, n° 2, p. 108.

par les Allemands (navires *Storstad*, *Haelen*, *Tunisie*, etc.) : pour se justifier, ceux-ci prétendirent ou bien qu'il y avait malentendu, ou bien que les signes de reconnaissance n'avaient pas été régulièrement arborés, ou bien encore que le navire ne suivait pas la route prescrite (1).

(1) V. note du Président des Etats-Unis au Congrès du 2 avril 1917. — Brown Scott, *A survey of international relations between the United States and Germany*, p. 303. — Sur le ravitaillement de la Belgique et des pays envahis du Nord de la France pendant la guerre de 1914, V. le rapport de M. Louis Marin à la Chambre française des députés sur le compte spécial du ravitaillement, Journal officiel, Documents parlementaires, Chambre, 1919.

CHAPITRE V

BLOCUS (1)

1589. — Le blocus est la rupture de toute communication entre les côtes ou les ports d'un Etat et la pleine mer, opérée et maintenue par la force armée d'un autre Etat.

Le blocus des ports de commerce vise à détruire le commerce de l'adversaire, tout au moins à l'empêcher momentanément, et à réduire l'ennemi par la famine. Ce moyen est-il légitime ?

La doctrine et la pratique répondent affirmativement.

Le blocus, envisagé dans les rapports des belligérants entre eux, est un moyen moins rigoureux que les autres moyens de guerre usités et autorisés par tous. — Le blocus est un moyen d'obliger l'adversaire à

(1) V. Adam, *Le blocus maritime, la contrebande de guerre et la guerre mondiale*, 1917. — Alessandrini, *Contribution à l'étude des blocus nouveaux*, 1919. — Atherley-Jones, *The military effects of attacks on commerce*, Société Grotius, t. I, p. 93. — Baty, *Naval warfare : law and licence*, A. J., 1916, p. 42. — Bertin, *Le blocus continental ; ses origines, ses effets*, 1901. — De Boeck, *El bloque continental*, La Administracion, septembre 1895. — Bylandt, *Het Blockaderecht*, 1880. — Carnazza-Amari, *Del blocco marittimo*, 1897. — Compin, *Essai sur le blocus maritime en temps de guerre*, 1899. — Deane, *The law of blockade*, 1870. — Paul Fauchille, *Du blocus maritime*, 1882. — Favraud, *Contrebande de guerre, blocus, droit de visite*, 1916. — François, *Sous-marin et droit des gens* (en néerlandais), 1919. — Frémont, *De la saisie des navires en cas de blocus*, 1899. — Galster, *Blockadefahr ?* Tag. 1909, n° 119. — — Garner, *Blockades in the european war*, A. J., 1915, p. 818. — Gregory, *The law of blockade*, 1903. — Güldenagel, *Verfolgung und Rechtsfolgen des Blockadebruchs*, 1911. — Guynot-Boissière, *Du blocus maritime*, 1899. — Hansemann, *Die Lehre von der einheitlichen Reise im Rechte der Blockade und Kriegskonterbande*, 1910. — Holtzoff, *Some phases of the law of blockade*, A. J., 1916, p. 53. — Kiesselbach, *Die continentalsperr in ihrer ökonomisch-politischen Bedeutung*. — Macqueen, *Chief points in the law of war and neutrality search and blockade*, 1862. — Maltzahn, *Die Blockade als Mittel des Seekriegs*, Deutsche Rundschau, t. CXVIII, p. 399. — Marineblad, *De moderne blokkade*, 1913. — Martin, *Etude sur le blocus maritime*, 1909. — Maedonell, *Some notes on blockade*, Société Grotius, t. I, p. 93. — De Montmorency, *The principles underlying the doctrine of contraband and blockade*, Société Grotius, t. II, p. 21. — Mouchez, *Le blocus de Brest, 1803-1808*, Revue maritime, janvier 1904. — Myers, *The legal bases of rules of blockade in the declaration of London*, A. J., 1910, p. 571. — Nagaoka, *De la neutralité, des prises maritimes, du blocus, etc., selon les lois japonaises*, J. I. P., t. XXXI, p. 285. — Payn, *State interference in contraband trade and blockade running*, Law Magazine and Review, t. XXIV, p. 448. — Perrinjaquet, *La guerre européenne et les relations commerciales des belligérants et des neutres : l'application des théories de la contrebande de guerre et du blocus*, R. D. I. P., t. XXII, pp. 127 et s. — Pohl, *Die rechtliche Natur der Blockade*, Zeitschrift für intern. privat und öffentliches Recht, t. XVII, p. 1. — Poulachon, *L'évolution de la pratique du blocus et du régime de contrebande au cours de la guerre actuelle (4 août 1914-6 avril 1917)*, 1917. — Rémy, *Théorie de la continuité du voyage en matière de blocus et de*

se rendre n'entraînant ni effusion de sang, ni aucune de ces terribles catastrophes, qui ont accompagné les batailles navales, et qui, par l'emploi des torpilles et autres engins destructeurs, les rendront dans l'avenir plus désastreuses et plus cruelles encore.

Le blocus tend à diminuer la force de résistance de l'ennemi. Priver un Etat de la faculté de renouveler une notable partie de ses ressources est un moyen légitime en cas de guerre.

Le blocus maritime est donc un moyen d'attaque aussi licite que celui qui consiste à détruire les forces militaires de l'adversaire.

Il est difficile de comprendre comment certains partisans du blocus peuvent être aussi les adversaires de la capture de la propriété privée ennemie en mer. — S'il est licite, permis d'affamer son ennemi, par le blocus, d'essayer d'amener la cessation de sa résistance, en l'empêchant de recevoir les denrées et les marchandises que lui apportent les neutres, comment serait-il illicite, défendu, inutile d'essayer de l'affamer en le privant des denrées et marchandises qui lui appartiennent ? — Si le blocus est un moyen important d'arriver par la guerre maritime à des résultats et d'accélérer le rétablissement de la paix (Gessner, *op. cit.*, p. 168), comment la capture de la propriété ennemie serait-elle un moyen inefficace ? — Et la contradiction entre les deux doctrines est d'autant plus extraordinaire et d'autant plus flagrante que la saisie de la propriété ennemie en pleine mer ne peut nuire qu'à l'adversaire, tandis que le blocus nuit à la fois à l'ennemi et aux neutres, qui sont cependant étrangers à la lutte (n° 1372).

1590. — Le blocus nuit *indirectement* aux neutres ; il gêne la liberté de leur commerce. Mais ce résultat indéniable ne saurait faire prohiber le blocus, comme moyen illégitime et attentatoire à l'indépendance des neutres. Sinon, toute guerre serait interdite, parce que toute guerre, ralentissant forcément les opérations commerciales des belligérants, a fatalement son contre-coup sur le commerce des neutres.

contrebande de guerre, 1902. — Renault, Grande Encyclopédie, v° *Blocus maritime*. — Rougier, *Une nouvelle théorie sur l'effectivité du blocus maritime*, R. D. I. P., t. X, p. 603. — Rousseau, *Sous-marins et blocus*, 1917. — Söderqvist, *Le blocus maritime*, 1908. — Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, t. VII, Blocus continental, 1904. — Stanhope W. Sprigh, *The britannic blockade*, 1916. — Surie, *La déclaration de Londres de 1909 relative au droit de la guerre maritime* (en néerlandais), 1910. — Travers-Twiss, *La théorie de la continuité du voyage en matière de blocus et de contrebande de guerre*, 1877. — Triepel, *Konterbande, Blockade und Seesperre*, 1918. — Verzijl, *Le droit de prise à l'égard des neutres dans la guerre mondiale de 1914 jusqu'à nos jours* (en néerlandais), 1917. — De Villeneuve-Trans, *La liberté des mers, le blocus de l'Allemagne, la guerre sous-marine*, 1917. — Wiethaus, *Die Blockade*, 1908. — X., *Die Blockade der nordamerikanischen Sudstaaten*, Preussischen Jahrbücher, 1900, p. 315. — X., *French blockade and neutral ships*, The Law Times, 5 août 1893. — X., *Neutral commerce and blockade*, The Law Times, 7 mai 1898. — Zeise, *Die Voraussetzungen einer rechtlich wirksamen beriegerischen Blockade*, 1913. — V. aussi les ouvrages indiqués en tête du Livre V, p. 635. — Sur des questions relatives au blocus, V. de Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. I, pp. 147 et s., 293 et s., 482 et s., 514 et s.

1590¹. — Un des auteurs les plus récents qui aient écrit sur le blocus, M. Söderqvist (*op. cit.*, pp. 129 et s.), soutient que, envisagé dans les relations des nations belligérantes entre elles, le blocus est un moyen de guerre illégitime, parce qu'il est contraire à la règle qui veut que la guerre ait lieu entre les Etats et non entre les particuliers. Il le regarde, d'autre part, comme une mesure coercitive en contradiction manifeste avec les devoirs généraux envers les neutres. Il ne se refuse cependant pas à l'admettre. Pour lui, le droit de blocus est un fait historique qu'on ne saurait contester et qui est confirmé par l'usage ; c'est un droit qui ne rentre dans aucune catégorie existante et qui est à lui-même sa propre base : le droit de blocus est un *jus singulare*.

1590². — Le blocus intéresse en réalité les neutres autant que les belligérants. Il intéresse même les bâtiments neutres plus que les bâtiments ennemis. En effet, les bâtiments ennemis sont saisissables par cela seul qu'ils sont ennemis, tandis que, pour les bâtiments neutres, le blocus a un effet de droit : le bâtiment neutre, dès lors qu'il essaie de violer le blocus, peut être saisi.

1590³. — Le blocus maritime, supposant un investissement, a une certaine analogie avec le siège de la guerre continentale (n° 1093). Il en diffère cependant à plusieurs égards : 1° Le siège d'une place suppose qu'on veut s'en emparer ; le blocus n'a pas toujours ce but : le plus souvent on n'a pas l'intention de débarquer dans le port que l'on bloque et de s'en emparer ; l'intention principale, la plupart du temps exclusive, est d'empêcher les communications avec le dehors. 2° Le siège ne se comprend que pour les places fortes, tout au moins pour les places qui se défendent ; le blocus peut s'appliquer non seulement à un port, mais à toute une région, à une côte, à l'embouchure d'un fleuve : ce sont en effet les communications de l'ennemi avec l'extérieur qu'il s'agit d'empêcher. — Le blocus d'un port peut se combiner avec son investissement par terre, c'est-à-dire avec son siège : tel fut le cas de l'investissement de Gaëte en 1860 qui fut à la fois un siège et un blocus (1).

1590⁴. — L'interdiction du commerce qui pour les neutres résulte d'un blocus ne doit pas être confondue avec la mesure que prend un Etat qui déclare tel ou tel de ses ports fermé au commerce étranger. L'interdiction que suppose un blocus résulte d'une opération de guerre pratiquée contre un belligérant ; la fermeture par un Etat d'un de ses ports, qui peut avoir lieu en temps de paix, est une conséquence de sa souveraineté : elle implique que l'Etat est souverain de droit ou de fait de ce port. Pendant longtemps, le Japon et la Chine fermèrent l'ensemble de leurs ports au commerce étranger. On peut supposer que le gouvernement d'un pays ait à lutter contre une insurrection : celle-ci étant maîtresse d'un ou plusieurs ports de ce pays, le gouvernement légal déclare fermer au commerce étranger ces ports ; le

(1) V. Söderqvist, *Le blocus maritime*, 1908, p. 87.

gouvernement qui fait cette déclaration ne pourrait pas prétendre la sanctionner en confisquant pour violation de blocus les navires qui se rendraient dans les ports proclamés fermés.

1590⁵. — La théorie du blocus a apparu assez tard, à la fin du xvi^e siècle, dans le droit et dans la pratique des nations. C'est que, pour intercepter réellement toute communication d'un port avec le dehors, il faut placer devant ce port des vaisseaux de guerre de forte construction et armés de canons à longue portée : cela suppose le développement de la marine et de l'artillerie. D'autre part, dans les temps anciens, la guerre entraînait par elle-même l'interruption de toutes les relations commerciales des ennemis ; c'est lorsque les droits des neutres ont commencé à être reconnus, lorsque leur faculté de commercer avec les belligérants a été admise en principe qu'il a été nécessaire d'apporter à cette liberté au moyen du blocus des restrictions commandées par les intérêts des belligérants. Le blocus est un moyen d'interdire tout commerce, non pas avec l'ennemi en général, mais avec certaines régions déterminées. Aux temps antiques, la notion de la neutralité n'existait pas : qui n'était pas allié était ennemi. Mêmes idées au moyen-âge. — Le blocus n'a plus aujourd'hui l'importance qu'il présentait autrefois. Avant l'établissement des chemins de fer, lorsque les communications avec les pays étrangers ne pouvaient se faire que par mer, le blocus des ports d'un pays pouvait produire de grandes conséquences. La construction des voies ferrées au xix^e siècle enleva au blocus beaucoup de son influence : aujourd'hui, pour les pays continentaux, le blocus pourra être une gêne, mais il ne sera plus comme autrefois une ruine ou une interruption absolue des communications : les marchandises dont auront besoin les endroits bloqués ou que ces endroits bloqués auront à exporter pourront être envoyés ou reçus au moyen des chemins de fer. Le développement de la navigation aérienne et son application aux échanges commerciaux diminueront encore l'importance du blocus.

SECTION I. — Fondement du droit de blocus

1591. — Si le blocus est une mesure légitime, en cas de guerre, quel est le fondement de cette interdiction de commerce avec les ports bloqués ? Découle-t-elle des droits des belligérants, ou est-elle une conséquence de l'état de neutralité, l'accomplissement du *devoir des neutres* de s'abstenir d'actes pouvant favoriser l'un des deux adversaires ? Question grave par les conséquences engendrées par l'une ou par l'autre thèse.

1591¹. — 1^o Les auteurs anglais ne cherchent pas à donner au blocus une base théorique. Ils se bornent à l'appuyer sur les décisions des tribunaux de prises d'Angleterre, selon leur tendance générale à considérer ces sentences comme l'expression du droit universel.

« La science, les grands intérêts de la civilisation chrétienne n'ont jamais eu pour les publicistes anglais qu'une importance très secondaire, en matière de droit maritime ; leur grande affaire est de soutenir les prétentions de leur patrie sur ce terrain. Même les plus distingués d'entre les publicistes anglais, tels que Wilman, Oke Manning, James Reddie et Phillimore, ne donnent pas d'autre base au droit de blocus que la pratique de la Grande-Bretagne » (Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, p. 165). — « Je pense, dit Oppenheim (*International law*, t. II, § 376), qu'aucune justification du blocus n'est nécessaire : le fait est que les conséquences nuisibles du blocus pour les neutres sont de la même catégorie que bien d'autres conséquences funestes pour eux que la guerre entraîne ». — Comp. Söderqvist, *Le blocus maritime*, p. 131.

1591². — 2° Galiani voyait dans le blocus une sorte de transaction entre les droits des belligérants et ceux des neutres (1).

1591³. — 3° La plupart des publicistes allemands reconnaissent comme fondement au blocus les nécessités de la guerre. « La nécessité d'interdire aux neutres le commerce avec les ports bloqués a toujours été reconnue par les puissances et elle n'a fait naître d'aucun côté des réclamations de quelque importance. La nécessité d'accorder aux belligérants un pareil droit est donc suffisamment constatée ; ce fait et la sanction historique qu'il a reçue suffisent pour donner au droit de blocus une base solide » (2).

1591⁴. — 4° Quelques auteurs, notamment des auteurs français, considèrent l'interdiction de commerce avec les ports bloqués, imposée aux neutres, comme une conséquence de la conquête faite par le belligérant de la mer territoriale de l'adversaire (Hautefeuille) ou de l'occupation militaire d'une partie de la mer (Ortolan). Brocher de la Fléchère parle d'une possession juridique, *ad interdicta*, qu'aurait la flotte du belligérant (3).

1591⁵. — Les théories d'Hautefeuille et d'Ortolan sont insoutenables : elles reposent sur un principe inacceptable. La conquête suppose quelque chose de définitif : il n'y a de conquête qu'après la

(1) Galiani, *Dei doveri principi neutrali, etc.*, ch. IX, § 2. — Comp. Bertin, *Le blocus continental*, 1901, pp. 4-10. — Geffcken, *Holtzendorffs Handbuch*, t. IV, p. 739. — Holland, *Studies in international law*, 1898, p. 131. — Pilllet, *Les droits fondamentaux des Etats*, R. D. I. P., t. V, p. 244.

(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 827. — Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, p. 168. — V. aussi Compin, *Blocus maritime*, 1899. — den Beer Portugael, *Hel internationaal maritiem recht*, 1888.

(3) Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des nations neutres*, t. II, tit. IX, pp. 180 et s. — Ortolan, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. II, pp. 273, 295. — V. aussi Desjardins, *Traité de droit commercial maritime*, t. I. — Godchot, *Les neutres*, 1891. — Brocher de la Fléchère, *Les principes naturels du droit de la guerre*, R. D. I., t. V, p. 375. — Heffter-Geffcken, *op. cit.*, § 154, note 3. — Hubner, *Saisie des bâtiments neutres*, notamment p. 115. — Klüber, *op. cit.*, § 97. — Massé, *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens*, t. I, p. 287. — Testa, *Le droit public international maritime*, p. 222.

paix, dit Geffcken. Ni la haute mer, ni même la mer territoriale ne sont susceptibles d'être occupées ou conquises ; le droit du riverain sur les eaux territoriales n'est qu'un accessoire du droit sur le territoire lui-même, or le bloquant n'a pas de droit sur le territoire. — Les autres systèmes ne sont pas meilleurs : le principe du droit de nécessité, qu'admet la théorie allemande, n'a ni bornes ni règles ; il peut conduire à la destruction du droit international lui-même.

1592. — 5° C'est un système tout différent qu'a présenté M. Paul Fauchille (1), et c'est le seul dont le principe et les conséquences soient admissibles. — Il faut penser, avec cet auteur, que le respect par les neutres du blocus établi par un belligérant est une *conséquence naturelle* de l'état de neutralité et de l'obligation incombant aux neutres de *s'abstenir de toute immixtion* dans les opérations de la guerre. — Or, tenter de faire parvenir vivres, denrées, marchandises à une place bloquée, n'est-ce pas aller à l'encontre des efforts et des actes du belligérant bloqueur ? — Au cas de guerre terrestre, ne considérerait-on pas comme sortant de la neutralité celui qui essaierait d'introduire des vivres dans la place assiégée et investie (2) ?

Les conséquences de cette doctrine sont les suivantes : — La prohibition de commercer atteint également et dans la même mesure tous les Etats neutres ; car la neutralité a un caractère absolu et invariable. — La violation d'un blocus est un abandon de la qualité de neutre. — Les forceurs de blocus ne peuvent plus prétendre aux immunités de la neutralité ; mais ils ont droit à celles reconnues aux belligérants. — C'est le droit des gens, non le droit pénal de l'Etat bloquant, qui est applicable au navire qui viole un blocus. — Le blocus doit être *notifié* ; car on ne peut être astreint à remplir un devoir resté inconnu. — Le blocus doit être *effectif, réel* ; car, si les neutres doivent respecter les moyens d'attaque des belligérants, faut-il encore qu'il y ait attaque, investissement du port bloqué, de façon à ce que l'accès en soit empêché du côté de la mer.

1593. — La doctrine des auteurs allemands conduit à des résultats absolument contraires. — Donner comme base juridique au blocus les intérêts des belligérants, c'est donner libre carrière à l'arbitraire et soumettre les nations pacifiques aux caprices des Etats en guerre. Seuls juges de leurs besoins, ils seront aussi seuls juges des moyens de les satisfaire. — Leurs intérêts pourront leur conseiller de n'interdire le commerce qu'à certains neutres seulement, les autres conservant la liberté de trafiquer avec les ports bloqués (Règles russes de 1869, § 100). — La violation d'un blocus sera la violation d'une *loi* du belligérant, et celui-ci pourra prononcer contre les forceurs de blocus des *peines* proprement dites, et des peines sévères. — Le belligérant

(1) Paul Fauchille, *Du blocus maritime*, p. 20.

(2) V. Pohl, *Die rechtliche Natur der Blockade*, Zeitschrift für intern. privat- und öffentliches Recht, t. XVII, p. 1.

pourra, si ses intérêts lui paraissent l'exiger, recourir au blocus *fictif* et déclarer bloqué tout le territoire de l'adversaire, sans avoir à sa disposition les forces suffisantes pour interdire réellement l'accès de ce territoire (1).

1594. — Sauf cette dernière conséquence, c'est à des solutions semblables à celles de la théorie allemande que conduisent les systèmes d'Hautefeuille et d'Ortolan. Si, pour eux, le blocus devra être effectif, il permettra à l'Etat qui l'a établi, en sa qualité de souverain ou d'occupant, de promulguer toutes lois qu'il jugera utiles et d'accueillir ou de repousser à son gré de son territoire telle ou telle puissance (V. Paul Fauchille, *op. cit.*, pp. 33 et s.).

1595. — La doctrine et la pratique internationale, le droit théorique et le droit conventionnel connaissent, nous ne disons pas approuvent, trois sortes de blocus : — 1° Le blocus *fictif, sur papier*, celui qu'un Etat belligérant prétend établir contre les ports, les côtes, le littoral de son adversaire, par une notification aux puissances neutres, ou même par une simple déclaration générale. Il a été le mode de prédilection de l'Angleterre. — 2° Le blocus *par croisière*, consistant à faire surveiller une certaine étendue de côtes par des croiseurs allant et venant, parcourant et visitant une certaine *aire*. — 3° Le blocus *réel, effectif*, consistant à intercepter l'entrée et la sortie de tels ports déterminés par une ceinture de vaisseaux stationnant à portée utile et suffisamment rapprochés les uns des autres.

Le blocus *fictif* entraîne, comme corollaires et compléments nécessaires, le droit de *prévention* et le droit de *suite*. — Le droit de *prévention* consiste dans le pouvoir que s'attribuent quelques belligérants de saisir, comme coupable de violation de blocus, tout navire qui a mis à la voile pour un lieu déclaré bloqué, ou qui a continué à se diriger vers ce lieu, quand il a eu connaissance du blocus. — Le droit

(1) Le blocus pèse lourdement sur le commerce des peuples neutres. — En 1861, lorsque les Etats du Nord bloquèrent les ports des confédérés du Sud, le commerce français fut profondément atteint. La France, qui consommait annuellement 700,000 balles de coton, ne put tirer d'Amérique, en 1861, que 22,930 balles. L'Angleterre souffrit plus encore. Le prix du coton doubla et les journées de travail furent réduites à trois par semaine (Prévozt et Pecquet; *Le blocus américain*).

En sens inverse, le blocus produit parfois de curieux résultats. La nation, dont le commerce est entravé, cherche à se suffire à elle-même et crée des industries, dont les produits remplacent ceux dont l'importation est devenue impossible. Ainsi, le blocus continental suscita, dans le Nord de l'Europe, l'établissement de nombreuses fabriques de toiles de coton. De cette époque datèrent aussi la culture de la garance et du pastel pour remplacer la cochenille et l'indigo dans la teinture des étoffes, celle de la betterave pour remplacer le sucre de canne (Paul Fauchille, *op. cit.*, pp. 14 et 18). — Un fait analogue s'est produit en Allemagne par suite de l'interdiction de commerce dont elle fut la victime pendant la guerre de 1914-1919 : privée de nombreux produits nécessaires à l'existence, elle s'ingénia, avec l'aide de ses industriels et de ses chimistes, à créer des produits de remplacement, des « *Erzatz* ».

de *suite* est celui qu'ils s'arrogent de poursuivre un navire sorti d'un port déclaré bloqué et de le capturer jusqu'au port de sa destination.

SECTION II. — Historique (1)

1596. — C'est au *xvi*^e siècle que les Etats belligérants pensèrent à user du blocus : c'était pour eux le moyen de priver leurs ennemis de toutes relations commerciales avec les nations neutres. — En 1584, les Hollandais, qui étaient en guerre avec l'Espagne, déclarèrent en état de blocus tous les ports de Flandre, sans prendre le soin de placer des vaisseaux autour de ces ports. Ce blocus, purement fictif, fut renouvelé par les ordonnances des 4 avril et 4 août 1586, 9 août 1622, 21 mars 1624 et par l'édit du 26 juin 1630 (2). — En 1652 et 1666, la Hollande prononça le blocus des côtes de la Grande-Bretagne et de ses possessions dans les diverses parties du monde. — Les 14 avril 1672 et 11 avril 1673, elle édicta une semblable mesure contre la France. — L'Espagne avait, en 1663, déclaré bloqués *tous* les ports du Portugal, malgré les réclamations des Provinces-Unies elles-mêmes.

Quelques traités avaient néanmoins prescrit impérieusement la réalité du blocus, *urbibus et locis ab unâ alterave parte obsidione juxta REALITER CINCTIS*, etc. (Hollande et Suède, 16 juillet 1667, art. 7. — Angleterre et Hollande, 1^{er} décembre 1674, art. 4).

1597. — Le traité de Whitehall du 22 août 1689, conclu entre deux grandes puissances maritimes de l'époque, l'Angleterre et la Hollande, prétendit soumettre à un blocus rigoureux *toutes* les côtes françaises, au moyen d'une *simple proclamation* adressée aux Etats neutres. Son article 3 est formel et fort explicite. — Ces dispositions ne restèrent pas lettre morte et furent mises à exécution pendant la guerre. — Ces procédés surexcitèrent les réclamations et les craintes des neutres (V. n^o 1512).

1598. — Le droit conventionnel essaya de faire triompher des principes plus justes. — Plusieurs traités du *xviii*^e siècle exigèrent pour le blocus un investissement réel des ports déclarés bloqués. Quelques-uns allèrent même jusqu'à fixer le nombre de vaisseaux requis pour le blocus du port.

La pratique ne suivit pas les indications de ces traités. Pendant la guerre de Sept ans, en 1756, l'Angleterre resta fidèle à ses anciennes traditions. Voulant empêcher les Hollandais de faire le commerce

(1) V. dans Söderqvist, un exposé historique étendu du droit de blocus. *Op. cit.*, pp. 7-119.

(2) Cet édit est célèbre, parce qu'il fut le premier document public déterminant les conditions d'un blocus et aussi à raison du judicieux commentaire qu'en donna Bynkershoek dans ses *Quæstiones juris publici*, lib. I, cap. IV. — Il est rapporté par Gessner, *op. cit.*, p. 175, note.

entre les colonies françaises et la métropole, commerce réservé aux bâtiments français en temps de paix (n° 1534), elle déclara de nouveau, par une simple proclamation, tous les ports français en état de blocus et ses croiseurs capturèrent un grand nombre de navires hollandais. — Les Etats Généraux protestèrent vivement. — L'Angleterre restitua les navires saisis. Mais cette restitution n'eut lieu qu'à titre de faveur exceptionnelle. Le gouvernement britannique eut soin de dire qu'à l'avenir tout navire, qui tenterait de violer un blocus déclaré, serait capturé et confisqué.

En 1775, pour se venger de l'aide fournie par le gouvernement de Louis XVI aux colonies américaines révoltées, la Grande-Bretagne édicta de nouveau contre la France un *blocus de cabinet*, un *blocus fictif*. — Le juge de la Cour de l'Amirauté britannique, James Marriot, disait en 1780 : « La Grande-Bretagne bloque naturellement (*prétention toujours renouvelée à l'empire des mers*) tous les ports de l'Espagne et de la France. Elle a le droit de tirer parti de cette position, comme d'un don qui lui a été accordé par la Providence » (1).

1599. — Ces prétentions provoquèrent une ligue des Etats maritimes dans le but de les combattre. — Le 27 février 1780, après de longues négociations avec le Danemark et la Suède (2), Catherine II, impératrice de Russie, fit publier la célèbre déclaration, par laquelle elle exprimait sa résolution d'employer la force pour faire respecter la neutralité de son pavillon (V. nos 1514 et s.). — Le paragraphe 4 dit qu'on n'accorde la dénomination de port bloqué qu'à celui où il y a, par la disposition de la puissance qui l'attaque, avec des bâtiments de guerre *arrêtés et suffisamment proches*, un danger évident d'entrer. — Définition précise, qui repousse les blocus sur papier, par simple déclaration et les blocus par croisière. — Le Danemark fit une déclaration semblable le 3 juillet. Elle fut suivie, les 9 juillet et 1^{er} août, de traités passés par le Danemark et la Suède avec la Russie.

La *Ligue de neutralité armée* de 1780 fut ainsi établie. — La plupart des Etats européens donnèrent leur adhésion à la déclaration de février 1780 (nos 863 et 1516).

La définition du blocus, consacrée par la déclaration russe, fut reproduite dans les traités du 11 janvier 1787, entre la France et la Russie, article 27, et entre la Russie et les Deux-Siciles, le 17 janvier 1787, article 18.

1600. — Lorsqu'éclata la Révolution française, l'Angleterre ordonna la saisie de tous les navires neutres à destination d'un port de France; ce qui était, en réalité, décréter toutes les côtes de France en état de blocus. « La France, disait Pitt, doit être détachée du monde commercial, et traitée comme si elle n'avait qu'une seule ville, un seul

(1) Calvo, *op. cit.*, t. V, livre V, sect. II, §§ 2909 à 2914.

(2) Paul Fauchille, *La diplomatie française et la ligue des neutres de 1780*, pp. 274 et s.

port, et si cette place était bloquée et affamée par terre et par mer ».

Parmi les États maritimes, le Danemark fut d'abord le seul à repousser la prétention de l'Angleterre. Puis, la Suède s'unit au Danemark et renouvela avec lui, le 27 mars 1794, les conventions de neutralité armée de 1780. — Les protestations de ces deux États rallièrent la Russie et la Prusse, et un nouvel acte de neutralité armée fut signé par ces puissances les 16 et 18 décembre 1800. L'une de ses règles, l'article 3, voulait l'*effectivité* du blocus, comme en 1780.

1601. — L'Angleterre prit ses mesures pour détruire cette nouvelle coalition des neutres. Elle bombardait Copenhague et captura la flotte danoise, le 2 avril 1801 (n° 1518). — Dans le traité du 17 juin 1801, conclu avec la Russie, la Grande-Bretagne paraissait admettre les principes que les puissances du Nord avaient défendus. Elle y reconnaissait qu'un port n'était bloqué qu'autant qu'il y avait devant ce port une force effective : seulement au lieu de stipuler que cette force devait consister en des vaisseaux arrêtés et suffisamment proches, elle substituait la particule *OU* à la particule *ET*. L'importance de la distinction entre *et* et *ou* saute aux yeux. De cette façon, pour faire un blocus, la Grande-Bretagne n'était pas obligée d'avoir des vaisseaux ARRÊTÉS. En d'autres termes, les blocus *par croisière* devenaient obligatoires pour les neutres, au même titre que les blocus réels (1).

1602. — Pendant la longue lutte qu'elle soutint contre Napoléon I^{er}, l'Angleterre eut constamment recours au blocus fictif. — Le 28 juin 1803, elle décrétait le blocus des embouchures de l'Elbe, celui du Weser le 26 juillet 1803 et celui des ports français à la mer du Nord, le 9 août 1804. — Le 16 mai 1806, parut un ordre en conseil (*order in council*) qui déclarait en état de blocus *tous* les ports, *toutes* les côtes, *toutes* les rivières depuis l'Elbe jusqu'à Brest, lesdits côtes, rivières et ports *devant être considérés comme étant actuellement bloqués*.

Une semblable mesure devait pousser Napoléon I^{er} à d'inévitables représailles. — Le décret de Berlin du 21 novembre 1806 répondit à l'*order in council* du 16 mai. — Le décret de Berlin inaugura le système, devenu désormais célèbre sous le nom de *Blocus continental* (2).

(1) Calvo, *op. cit.*, t. V, liv. V, sect. II, §§ 2915 à 2918. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 155, note 2. — Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, p. 178.

(2) Ce *blocus continental*, que nombre d'écrivains ont tant reproché à Napoléon I^{er}, n'était qu'une riposte de même nature que l'agression, et avait eu bien des précédents dans les blocus fictifs, déclarés par l'Angleterre pendant le xvii^e et le xviii^e siècles. — Heffter approuvait l'idée même du blocus continental, mais constatait que les tristes souvenirs sont dus à une exécution entachée de partialité et à l'atteinte portée à l'autonomie des nations continentales (*op. cit.*, § 152). — Geffcken, qui n'approuve pas le blocus continental, constate que les auteurs anglais oublient généralement qu'avant le décret de Berlin l'Angleterre, par l'*order in council* du 16 mai 1806, avait pris l'initiative et poussé le blocus fictif à l'extrême (Sur Heffter, *op. cit.*, § 52, note 6, et § 157, note 3). — Sur le blocus continental, V. Bertin, *Le blocus continental, ses origines, ses effets*, 1901 ; Screl, *L'Europe et la Révolution française*, t. VIII ; Godchot, *Les neutres*, 1891 ; Stockder, *The legality of the blockades instituted by Napoleon's decrees*

L'article 1^{er} de ce décret déclarait les Iles Britanniques en état de blocus, et les autres dispositions tiraient les conséquences de ce nouvel état de choses. Ce blocus était évidemment fictif. Plus franc que le gouvernement anglais, Napoléon n'essaya pas de lui donner les apparences d'un blocus réel. Dans les considérants du décret, il déclare nettement son intention d'appliquer à l'Angleterre les usages qu'elle avait consacrés dans sa législation maritime (1). Le blocus devait entraîner comme conséquence l'application du droit de *prévention* : mais Napoléon n'usa pas du prétendu *droit de suite*. Il ne voulut pas déclarer les navires neutres sortis des ports anglais confisquables durant tout le voyage de retour comme coupables de violation de blocus. Mais, usant du droit qui appartient à tout souverain de fermer ses ports aux navires étrangers (n° 518), il défendit aux bâtiments venant directement d'Angleterre ou des colonies anglaises, ou y étant allés depuis la publication du décret, d'entrer dans les ports français, sous peine de confiscation (art. 7 et 8) (2).

1803. — L'Angleterre répondit au décret de Berlin par un nouvel ordre en conseil en date du 7 janvier 1807, qui mettait en état de blocus tous les ports de France et de ses colonies, en faisant application des droits de suite et de *prévention* (n° 1595). — Le 11 novembre 1807, trois nouveaux ordres en conseil étendirent le blocus, non seulement à tous les ports, côtes et places de la France, mais en général à tous ceux dont le pavillon britannique était exclu. Il était dit textuellement que « ces ports et places seraient soumis aux mêmes restrictions relativement au commerce et à la navigation, que s'ils

and the british orders in council, 1806-1813, A. J., 1916, p. 492. — Comp. Kieseibach, Die Continentsperre in ihrer ökonomisch-politischen Bedeutung, 1850.

(1) Le texte du décret et les considérants qui le précèdent sont rapportés *in extenso* dans Calvo, *op. cit.*, § 2919. — V. dans Paul Fauchille, *Du blocus maritime*, p. 96, note 1, le texte du projet du décret de Berlin, conservé aux Archives nationales.

(2) Il existe dans les archives du ministère des affaires étrangères de France (Angleterre, *Mémoires et documents*, n° 56) un Mémoire intitulé : « Deux moyens de rendre la paix plus stable en Europe » et adressé au gouvernement français par un sieur Leclerc, ex-fonctionnaire et employé de l'Etat, qui exprime l'idée même du blocus continental. L'auteur de ce Mémoire, qui n'est pas daté, mais qui porte, écrite sur sa première page, la mention : vers 1806, conseille en effet à Napoléon de fermer le territoire de la France aux marchandises anglaises et d'agir vis-à-vis des autres puissances pour qu'elles procèdent de même. Serait-ce la lecture de ce Mémoire qui inspira à l'Empereur la pensée du blocus continental ? On ne saurait l'affirmer : l'existence du Mémoire n'en est pas moins curieuse à signaler. — Il semble bien que l'idée du blocus continental remonte à une date plus reculée. En effet, au début de 1803, Napoléon, alors premier consul, invitait son ministre à Lisbonne, le général Lannes, à faire connaître au régent du Portugal qu'il faut que les puissances continentales « annoncent la volonté de ne plus favoriser le commerce anglais et de fermer leurs ports à ses vaisseaux : alors l'Europe serait tranquille » (V. Borel, *La mission diplomatique du général Lannes à Lisbonne (1801-1804)*, Revue des Deux-Mondes, 1^{er} août 1911, p. 645).

étaient bloqués effectivement de la manière la plus rigoureuse par les forces navales de S. M. ». — Ces ordres du 11 novembre, par lesquels le gouvernement anglais, levant le masque, adoptait nettement la pratique du blocus sur papier, du blocus fictif, furent l'objet de critiques sévères, au sein du Parlement britannique. Lord Erskine les déclara inconstitutionnels et contraires au droit des gens.

A ces ordres en conseil, l'empereur Napoléon, poursuivant son système de représailles, répondit par le décret de Milan du 17 décembre 1807 (le texte et les considérants, dans Calvo, *op. cit.*, § 2922). — Les Iles Britanniques étaient déclarées en état de blocus sur mer comme par terre. — Tout bâtiment, expédié par ou pour les ports d'Angleterre ou des colonies anglaises, est sujet à capture en pleine mer (art. 3). — Tout bâtiment, de quelque nature qu'il soit, qui aura souffert la visite d'un navire anglais, ou qui se sera soumis à un voyage en Angleterre, sera dénationalisé et considéré comme anglais (art. 1^{er}). — Mais, dit l'article 4, qu'il faut retenir, « ces mesures qui ne sont qu'une juste *réciprocité* pour le système barbare adopté par le gouvernement anglais, qui assimile sa législation à celle d'Alger, cesseront d'avoir leur effet pour toutes les nations qui sauraient obliger le gouvernement anglais à respecter leur pavillon ».

Au blocus continental accédèrent d'abord la Prusse et le Danemark. — Mais l'accession de ce dernier Etat entraîna le bombardement de Copenhague par la flotte anglaise en septembre 1807, sans déclaration de guerre. — Cet acte indigna tellement l'Empereur de Russie qu'il accéda au blocus continental, le 26 octobre 1807, en proclamant les principes de la neutralité armée.

1804. — Les procédés de l'Angleterre avaient eu pour résultat d'éloigner la navigation neutre de ses ports. Pour l'y ramener, elle restreignit son blocus général aux ports de la Hollande, de la France, de ses colonies et de l'Italie septentrionale, par un ordre du 26 avril 1809. — L'Autriche et la Suède n'en donnèrent pas moins, en 1809, leur adhésion au système du blocus continental. — Les Etats-Unis défendirent à leurs nationaux tout commerce avec les belligérants. Comme Napoléon I^{er} chercha toujours à s'assurer leur bienveillance, ils obtinrent, en faveur de leurs navires et de leurs cargaisons, la révocation, le 28 avril 1811, des décrets français de Berlin et de Milan et, le 23 juin 1812, celle des ordres en conseil de la couronne d'Angleterre (1).

Les menées de l'Angleterre détachèrent la Russie, la Suède en 1812, la Prusse en 1813, du système continental français. La chute de Napoléon en 1814 le fit entièrement cessé. — Les traités de 1815 furent muets sur la question du blocus. — Le projet de Napoléon I^{er} de 1813 pour l'établissement d'un Code maritime du droit des neutres prévoyait un blocus « réel ».

(1) Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, 2^e partie, sect. II, ch. II, §§ 310 à 316.

1605. — Les conventions internationales du XIX^e siècle peuvent se diviser en deux catégories. Les unes repoussent le droit de prévention, mais laissent subsister le droit de suite ; les autres abolissent également les deux droits.

La France, pendant ce siècle, a toujours admis la double règle que tout blocus, pour être valable envers les neutres, doit leur avoir été notifié et être effectif ; en 1823, une circulaire de Chateaubriand, ministre des affaires étrangères, envoyée à l'occasion de la guerre d'Espagne, affirma la nécessité d'un blocus effectif. — La Grande-Bretagne est restée fidèle à ses traditions et, jusqu'en 1854, a admis les blocus fictifs. — Les Etats-Unis se sont déclarés partisans de l'effectivité du blocus (*Archives diplomatiques*, 1861, III, p. 440).

1606. — La guerre de Crimée fut l'occasion d'un certain progrès du droit maritime international. Par une déclaration du 23 mars 1854, l'Angleterre et la France firent connaître qu'elles n'agiraient contre les neutres qu'autant qu'ils violeraient des blocus rendus effectifs par la présence d'une force militaire navale suffisante pour interdire l'accès des côtes ennemies.

A la suite du Congrès de Paris parut la célèbre déclaration du 16 avril 1856. — Son article 4 dit : *Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire l'accès du littoral ennemi.* — Il a été déjà constaté que la déclaration du 16 avril 1856 obtint l'adhésion de toutes les puissances, l'Espagne, le Mexique et les Etats-Unis de l'Amérique du Nord exceptés (n^o 1527¹) : l'Espagne et le Mexique, depuis lors, en 1908 et 1909, y ont accédé.

1607. — Lors de la guerre de Sécession, les Etats fédéraux ne purent établir qu'un blocus par *croisière*. Ils avaient déclaré bloquée une étendue de côtes de 3,500 kilomètres, comprenant 80 ports ou embouchures de rivières ; et leur flotte, au début des hostilités, ne comptait que 45 vaisseaux de guerre, auxquels furent adjoints cinquante navires marchands plus ou moins bien équipés. — L'investissement de fait n'exista jamais, et chaque jour de nombreux navires entrèrent et sortirent des ports bloqués (1). — Au mois de décembre 1861, le président des Etats-Unis ferma l'entrée de nombreux petits ports du Sud, en faisant couler dans les passes des navires chargés de pierres. — Véritable abus du droit de blocus (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 157, note 5).

1608. — Dans la guerre de 1864, dite des duchés, entre l'Autriche et la Prusse d'une part et le Danemark d'autre part (n^o 128), ce dernier Etat fut accusé par la presse allemande d'avoir édicté des blocus fictifs, par croisières souvent hors de vue. — Ce procédé eût

(1) De janvier 1863 à avril 1864, sur 590 navires qui essayèrent de forcer le blocus du port de Charleston (Caroline du Sud), 480 réussirent. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 154, note 2.

été en contradiction avec la déclaration de 1856 et avec le règlement danois publié le 16 février 1864 (*Archiv. diplom.*, 1864, II, p. 188). M. de Bismarck fit entendre des réclamations à la conférence de Londres.

En 1862, l'Angleterre prétendit établir le blocus de Rio de Janeiro à l'aide d'un seul navire. Pouvait-il être effectif ? — Les Etats-Unis ne reconnurent pas le blocus de tous les ports du Nord du Mexique, que Maximilien décréta, en 1866, sans disposer de forces nécessaires.

1609. — En 1870 dans la guerre contre l'Allemagne, comme en 1859 dans la guerre contre l'Autriche, la France respecta la déclaration qu'elle avait provoquée en 1856. Les Instructions remises aux commandants de ses navires de guerre, le 25 juillet 1870, furent nettes et formelles. Elles furent observées (Calvo, *op. cit.*, § 2936).

Lors de la guerre d'Orient, la Turquie, le 1^{er} mai 1877, annonça son intention de respecter et d'appliquer la déclaration de Paris. Même décision de la part de la Russie, le 24 mai. — Mais les blocus établis par la Porte durant cette guerre furent tous fictifs. — Par le traité de San Stefano conclu le 3 mars 1878 (art. 24), la Porte Ottomane s'engagea à ne plus établir dorénavant dans la mer Noire et dans la mer d'Azof de blocus fictif, s'écartant de la déclaration de 1856.

Le Chili avait expressément adhéré à la déclaration de Paris. Néanmoins, les blocus qu'il établit, en 1879 et en 1880, devant les ports du Pérou et de la Bolivie, ne furent que fictifs (1).

Les blocus du golfe*Thermaïque ou de Salonique, du golfe Ambracique et des côtes d'Epire qui furent établis par la Grèce, lors de sa guerre de 1897 avec la Turquie, ont eu lieu conformément aux règles de la déclaration de Paris du 16 avril 1856, à laquelle la Grèce avait adhéré le 8-20 juin de la même année et qu'elle a affirmé le 21 avril 1897 vouloir observer dans la poursuite de la guerre : ils ont été notifiés aux neutres et ils ont été effectifs (2).

Lors de la guerre hispano-américaine de 1898, les Américains ont procédé à de nombreux blocus ; ils ne furent pas tous effectifs. Les Etats-Unis ont indiqué les principes qu'ils entendaient suivre dans des Instructions spéciales du 20 juin 1898 (R. D. I. P., t. V, Documents, p. 12). L'Espagne avait manifesté sa manière de voir à cet égard dans un décret du 24 avril 1898 (R. D. I. P., t. V, p. 762) (3). Pendant cette guerre, plusieurs saisies de navires neutres pour violation de blocus furent faites par les Etats-Unis ; quelques-unes, par exemple

(1) Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2938. — Paul Fauchille, *Du blocus maritime*, pp. 123 et s.

(2) V. Politis, *La guerre gréco-turque*, R. D. I. P., t. IV, pp. 689 et 728.

(3) Sur ce qui concerne le blocus pendant la guerre hispano-américaine, V. Le Fur, R. D. I. P., t. V, pp. 766 et s. — Fromageot, *La jurisprudence de la Cour suprême des Etats-Unis en matière de prises pendant la guerre hispano-américaine*, 1901.

celles des navires français *Lafayette* et *Olinde Rodrigues*, donnèrent lieu à des contestations assez vives (1).

A la fin de 1902, un blocus de guerre fut établi contre plusieurs ports du Vénézuéla par l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie (2).

Lors de la guerre russo-japonaise de 1904, la Russie, par une note du 14-27 février, a déclaré que le blocus, pour être obligatoire, doit être réel, c'est-à-dire « empêcher en fait, grâce à des forces de combat suffisantes, l'accès du rivage ennemi ». — Le Japon, pendant sa guerre contre la Russie, proclama le blocus de Port-Arthur et de la péninsule de Liao-tung (3).

1609¹. — La deuxième conférence de la Paix réunie à la Haye en 1907 a eu à s'occuper de la matière du blocus, bien que la question n'eût pas été prévue textuellement par le programme russe ; mais ses délibérations n'ont abouti à aucune convention. — C'est une proposition de l'Italie qui amena, à la conférence, la discussion de la question du blocus : elle posait le principe de l'effectivité ; elle exigeait une notification au port bloqué et aux gouvernements neutres, et, à défaut, une notification spéciale aux navires allant vers la place bloquée ; elle n'admettait la saisie des navires pour violation de blocus qu'au moment où ils tentent de franchir la ligne bloquante, ce qui condamnait le droit de prévention et le droit de suite. — Après qu'on eût commencé à discuter sur cette proposition, un délégué de la Grande-Bretagne fit observer que la question était très complexe, qu'en définitive elle ne figurait pas au programme de la conférence et que son gouvernement n'avait pas donné à la délégation britannique d'instructions suffisantes à ce sujet. L'Angleterre, vraisemblablement, avait inféré du commencement de discussion qui s'était produit que ses théories particulières en matière de blocus rencontreraient une vive opposition au sein de la conférence. — Après cette déclaration du délégué britannique, l'examen de la question du blocus ne fut plus repris par la conférence.

La matière du blocus en temps de guerre a fait l'objet d'une codification complète à la conférence navale de Londres de 1908-1909 ; la déclaration du 26 février 1909 ne lui consacre pas moins de 21 articles (art. 1 à 21. V. *infra*, section IV).

(1) V. à ce sujet Le Fur, R. D. I. P., t. V, pp. 436 et s. — Lois de la guerre civile qui éclata à Haïti en 1902, les insurgés mirent le blocus devant le cap Haïtien. Sur la validité et la régularité de ce blocus, V. R. D. I. P., t. X, pp. 312 et s. — Au cours de la guerre civile qui déchira le Vénézuéla en 1902, des blocus furent établis, dont on discuta aussi la légalité. V. Rougier, *Une nouvelle théorie sur l'effectivité du blocus maritime*, R. D. I. P., pp. 603 et s. — V. encore en matière de blocus, les règlements des prises japonais de 1894 et de 1904 ; le règlement des prises russe en 1895, art. 2 ; le code naval des Etats-Unis de 1900, art. 37 et s. — V. Ragot, *Le blocus de l'île de Formose*, 1903.

(2) V. Basdevant, *L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla*, R. D. I. P., t. XI, pp. 411 et s.

(3) V. Lawrence, *War and neutrality in the Far East*, pp. 56 et s. — Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, pp. 359 et s., 711 et s.

1609². — Postérieurement à la déclaration navale de Londres, des applications de la théorie du blocus ont été faites dans les guerres qui divisèrent alors les Etats (nos 1656¹⁵ et s.). — La guerre italo-turque de 1911-1912 donna lieu à certaines actions de blocus : blocus par l'Italie de la côte libyenne tout entière et d'une partie de la côte arabe, blocus de l'île de Rhodes déclaré le 11 mai 1912 (1). — Lors de la guerre mondiale de 1914-1919, il y eut aussi certains cas de blocus établis par les divers belligérants. Mais, à côté de ces blocus proprement dits, il fut pris aussi pendant cette guerre des mesures qu'on a parfois désignées du nom de blocus, mais qui constituaient en réalité des interdictions générales de commerce (nos 1656¹⁹ et s.) (2).

1609³. — Au point de vue juridique, l'histoire du droit de blocus peut être divisée en trois périodes : 1° avant la déclaration de Londres du 26 février 1909 ; 2° sous l'empire de cette déclaration ; 3° postérieurement à la déclaration.

SECTION III. — Le blocus avant la déclaration de Londres du 26 février 1909

§ 1. — Conditions d'existence du blocus maritime

1610. — Les conditions d'existence du blocus maritime sont les suivantes : 1° un état de guerre entre deux ou plusieurs Etats maritimes ; — 2° une déclaration de l'autorité compétente pour décider le blocus ; — 3° un lieu susceptible d'être bloqué ; — 4° un investissement de ce lieu ; — 5° à ces conditions de fond, une condition de forme : la notification du blocus donnée aux neutres.

A. — État de guerre nécessaire

1611. — Le blocus maritime suppose nécessairement et implique un état de guerre existant entre deux ou plusieurs nations. Il ne saurait y avoir de puissances et de sujets neutres, en l'absence de guerre. Neutre a pour corrélatif nécessaire *belligérant*. — Pas de guerre, pas de neutres : pas de neutres, pas d'obligations résultant de l'état de neutralité ; pas de restrictions à la liberté du commerce international ; pas d'interdiction possible juridiquement d'introduire des marchandises dans tel port ; pas de blocus.

(1) V. Rapiasi di-Mirabelli, *La guerre italo-turque et le droit des gens*, R. D. I., 2^e série, t. XV, pp. 103 et s. et 573.

(2) V. notamment Alessandini, *Contribution à l'étude des blocus nouveaux*, 1919. — Perrinjaquet, *La guerre européenne et les relations commerciales des belligérants et des neutres*, R. D. I. P., t. XXII, p. 127. — Poulachon, *L'évolution de la pratique du blocus et du régime de contrebande au cours de la guerre actuelle*, 1917.

1611¹. — Le blocus est-il possible en cas de guerre civile ? Comme le blocus est un acte de guerre et que l'exercice des droits de guerre implique essentiellement la qualité de belligérant chez les adversaires, la question revient à savoir dans quels cas on peut reconnaître comme belligérants des partis qui luttent l'un contre l'autre dans l'intérieur d'un pays (V. nos 1046, 1609, note, 1614) (1).

1611². — Que décider sur l'établissement d'un blocus dans le cas d'un conflit entre deux Etats dont l'un est rattaché à un autre par un lien conventionnel ou politique (union personnelle, union réelle, confédération et fédération, Etat mi-souverain, protectorat) ? Il pourra ou il ne pourra pas y avoir lieu à l'établissement d'un blocus suivant que les Etats devront ou non être considérés comme belligérants. Cette dernière question a été précédemment examinée (n° 1045¹) (2).

1612. — Nous avons condamné les soi-disant *blocus pacifiques*, qui ne sont qu'un abus de la force exercé par les grands Etats contre les nations moins puissantes (nos 991 et s.). — Seul, un belligérant peut recourir au blocus comme un moyen d'attaque dirigé contre son adversaire.

1613. — Un état de guerre étant nécessaire, un blocus ne peut être établi avant que la guerre ne soit déclarée ou commencée entre les belligérants (V. nos 1027 et s.).

1613¹. — Un armistice fait-il cesser le blocus antérieurement établi ? Non. La suspension des hostilités ne doit modifier en rien la position respective des adversaires : elle ne peut avoir pour conséquence de fortifier l'un quelconque des belligérants. Ordinairement des stipulations spéciales sont insérées à ce sujet dans les conventions d'armistice, et une règle contraire peut être établie par elles. C'est ainsi que le traité de Fontainebleau du 19 août 1712 entre la France et l'Angleterre (art. 7) déclara le blocus de Gibraltar levé pendant l'armistice et que la convention d'Andrinople entre la Russie et la Turquie du 31 janvier 1878 (art. 9) proclama la disparition du blocus des ports de la mer Noire pour la durée de l'armistice ; en 1830, lors de la révolution belge, la suspension d'armes du 21 novembre stipula la levée du blocus des ports et des côtes, mais le roi des Pays-Bas refusa d'abandonner le blocus de l'Escaut : les puissances l'obligèrent à rétablir la navigation sur ce fleuve. Au contraire, l'armistice de Tracktir en 1856, lors de la guerre de Crimée, dit que les blocus établis ne seraient pas levés pendant l'armistice (nos 1253, note, et 1395¹⁰). — Mais, l'armistice empêchant les hostilités sans cependant faire cesser l'état de guerre, il ne peut pas pendant sa durée être établi

(1) V. Rougier, *Les guerres civiles et le droit des gens*, 1903, pp. 303 et s. — Wieses, *Le droit international appliqué aux guerres civiles*, 1898, pp. 223 et s.

(2) V. Paul Fauchille, *op. cit.*, pp. 58 et s. — V. à propos du conflit de 1895 entre la France, Etat protecteur, et Madagascar, pays protégé, R. D. I. P., t. III, p. 64. — V. encore R. D. I. P., t. IV, p. 42.

des blocus nouveaux ; l'armistice de Tracktir de 1856 a toutefois stipulé que l'armistice resterait sans effet sur les blocus à établir (n° 1253, note) (1).

1613². — L'exercice du droit de blocus est possible jusqu'à la conclusion de la paix. Il cesse lorsqu'un traité est signé, à partir de la date de sa signature, et avant qu'il ait été ratifié (2). Mais, pour que cesse le droit d'établir ou d'exécuter un blocus, suffit-il que la paix soit signée ; ne faut-il pas qu'elle soit connue du commandant d'escadre, qui, par exemple, bloque des ports dans de lointaines colonies ? Les auteurs sont en désaccord à ce sujet. Hubner et Hautefeuille distinguent entre les bâtiments ennemis et les bâtiments neutres : les premiers peuvent être valablement saisis pour violation des blocus après la signature de la paix si le capteur ignorait la cessation de la guerre ou si la prise a été faite dans le délai stipulé dans le traité et pendant lequel les prises sont déclarées légitimes ; les seconds, au contraire, ne peuvent être saisis que jusqu'à la signature de la paix. Pistoye et Duverdy et Carnazza-Amari repoussent toute distinction : pour les uns et les autres, les prises sont valables quoique faites après la signature de la paix, si elles l'ont été avant que la paix fût connue ou présumée telle (3). — Le conseil des prises français a décidé le 7 ventôse an X, aff. *Thétis*, que n'est pas valable la prise faite après la signature d'un traité de paix, même avant sa ratification et même si la paix n'est connue ni du capteur, ni du capturé, alors qu'aucune stipulation spéciale n'est intervenue à cet égard. — Comp. n° 1401.

B. — Déclaration d'une autorité compétente

1614. — Le blocus est un moyen de guerre, qui peut être appliqué par quiconque possède la qualité de belligérant. — Un gouvernement de fait, non encore reconnu comme gouvernement légitime et régulier, mais reconnu par les autres gouvernements en qualité de belligérant, peut légitimement ordonner un blocus (V. nos 202 et 1046). Ainsi, en 1861, l'Angleterre et la France ont reconnu aux Etats confédérés de l'Amérique du Nord, aux séparatistes, le droit d'établir un blocus, les ont traités comme des belligérants, sans pour cela les considérer

(1) V. Carnazza Amari, *op. cit.*, p. 147. — Paul Fauchille, *op. cit.*, p. 56. — Söderqvist, *op. cit.*, p. 138. — En ce qui concerne l'effet, sur le blocus, des armistices qui amenèrent en 1897 la paix entre la Grèce et la Turquie, V. Politis, R. D. I. P., t. V, pp. 134 et s. — Le protocole d'armistice de septembre 1905 entre les deux armées russe et japonaise en Mandchourie, s'il décide que « la force navale d'un des belligérants ne devra pas bombarder le territoire appartenant ou occupé par l'autre », dispose que « les prises maritimes ne seront pas interrompues par l'armistice ».

(2) V. Cobbett, *Cases and opinions on international law*, 1913, t. II, p. 233.

(3) V. Carnazza-Amari, *op. cit.*, p. 127. — Paul Fauchille, *op. cit.*, p. 57. — Hautefeuille, *op. cit.*, t. I, p. 113. — Hubner, *op. cit.*, t. II, p. 118. — Pistoye et Duverdy, *op. cit.*, t. I, p. 143.

comme un nouvel Etat ; jamais elles n'ont eu avec les confédérés de véritables communications officielles, rien que des rapports officieux. — De même, quoique les Etats-Unis n'aient pas reconnu Maximilien comme Empereur du Mexique, ils ne lui ont jamais dénié, pour ce motif, le droit d'établir un blocus. — En 1870, bien que la plupart des puissances étrangères n'eussent pas reconnu le gouvernement de la Défense Nationale, aucune nation ne lui a contesté le droit de bloquer les ports de Rouen, Dieppe et Fécamp, occupés par l'armée allemande (13 décembre 1870). — En 1861, un gouvernement révolutionnaire s'établit à Naples : le roi de Naples, François II, se réfugia à Gaëte dont le gouvernement napolitain décréta le blocus. François II réclama contre ce blocus parce qu'il avait été établi par un gouvernement révolutionnaire que les Etats n'avaient pas reconnu ; mais sa réclamation ne fut pas accueillie. — En 1893, au Brésil, des marins insurgés prétendirent interdire l'accès de Rio de Janeiro ; ils voulurent même bombarder cette ville : les navires de guerre des puissances étrangères intervinrent (1).

1615. — La question de savoir quel est, dans un Etat déterminé, le pouvoir compétent pour déclarer un blocus relève du droit constitutionnel. Elle a reçu des solutions opposées, suivant les nations et suivant les époques. — En général, le blocus étant une simple opération de guerre, le droit de l'établir appartient au pouvoir exécutif, qui a la direction suprême de la guerre. — On a prétendu, notamment aux Etats-Unis, que le président des Etats-Unis ne peut pas ordonner un blocus. Cette opinion a été rejetée dans le cas d'un navire anglais saisi pour violation d'un blocus, ordonné par le président Lincoln en ce qui concerne les ports du Sud.

Le pouvoir exécutif, le gouvernement, peut déléguer expressément cette faculté à une autorité déterminée, telle qu'un amiral, chef d'escadre (Gessner, Phillimore, Wildman). — Cette délégation est même présumée dans certains cas. Si le chef d'escadre opère dans des régions lointaines, on doit le considérer comme virtuellement investi de tous les pouvoirs nécessaires pour la réussite de l'entreprise dont il est chargé. — Cette thèse est contestée par plusieurs auteurs. Elle est admise par d'autres et par la pratique générale des Etats (Calvo, *op. cit.*, §§ 2828 à 2830).

C. — Lieux susceptibles d'être bloqués (2)

1616. — Peuvent être bloqués tous les ports de l'ennemi, le littoral ennemi en partie ou en entier, sauf la difficulté de satisfaire à la

(1) V. Archives diplomatiques, 1861, I, p. 69. — Sur ce qui se passa à Rio de Janeiro en 1893 lors de la guerre civile brésilienne, V. R. D. I. P., t. I, pp. 53 et 161.

(2) Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, pp. 210 à 218. •

condition d'*effectivité* du blocus (nos 1622 et s.). — Le droit de bloquer un littoral entier a été consacré par un certain nombre de traités et par la déclaration de Paris du 16 avril 1856 ; si dans la déclaration de neutralité armée de 1780 il a été parlé seulement du blocus d'un « port », c'est à cause des abus auxquels avait donné lieu le blocus étendu à toute une région, souvent à tout un Etat.

Le blocus, étant une opération de guerre, ne peut pas être établi devant des ports appartenant à des neutres, même si par leur voisinage du territoire de l'ennemi ils doivent être très utiles à cet ennemi. — Toutefois, malgré l'opinion de quelques auteurs, peuvent être bloqués les ports *neutres* occupés par l'ennemi et tant que dure cette occupation. La puissance neutre a perdu son droit d'action sur ces ports, et l'ennemi y exerce momentanément la même autorité, les mêmes pouvoirs que sur ses propres ports.

La même raison sert à justifier le blocus qu'un belligérant établit devant les ports de son propre territoire, qui sont tombés momentanément au pouvoir de son adversaire. — Ainsi Charles XII mit le blocus sur les provinces suédoises envahies par les Russes. — C'est également ce que fit la France pendant la guerre de 1870-1871, lorsqu'elle notifia, le 13 décembre 1870, le blocus des ports de Dieppe, Fécamp et Rouen, villes françaises occupées par les troupes allemandes. La France trouva dans l'emploi de ce procédé un double avantage. Elle empêchait à la fois l'ennemi de se procurer par mer des renforts en troupes ou des approvisionnements en munitions de guerre, et d'utiliser les navires français qui se trouvaient dans les ports occupés (1). — Lors de la guerre gréco-turque de 1897, après l'occupation de la Thessalie par les Turcs, la Grèce a bloqué une partie de son propre territoire : le golfe de Volo. — L'Espagne, au cours de sa guerre avec les États-Unis en 1898, a coulé devant son port de San-Juan de Porto-Rico de vieux navires chargés de pierres (2).

1617. — Le blocus, ayant pour but d'affamer l'adversaire, de l'empêcher de renouveler ou d'accroître ses ressources, est applicable à tous les ports, même non fortifiés, aux ports de commerce. Napoléon I^{er}, dans les considérants du décret de Berlin du 21 novembre 1806 (n° 1602), émit l'idée que le blocus ne pouvait s'appliquer qu'aux places et ports fortifiés, idée reprise par le gouvernement sarde lors du blocus de Trieste en 1848 et de celui de Gaëte en 1861 (*Archiv. diplom.*, 1861, I, 344).

Quelques auteurs ont adopté cette thèse, notamment Lucchesi-Palli et Dudley-Field (*op. cit.*, art. 891 et 892). Elle a été soutenue par Cobden en 1862 dans une lettre au tribunal de commerce de Manchester, par Westlake en 1875 et en 1877 dans les sessions tenues par l'Institut de droit international, à la Haye et à Zurich (*Annuaire*

(1) Paul Fauchille, *op. cit.*, p. 162. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 154, note 3.

(2) Politis, R. D. I. P., t. IV, p. 690 ; Le Fur, R. D. I. P., t. V, p. 774.

de l'Institut, 1878, p. 88). Le juriconsulte anglais reconnaissait que le respect de la propriété privée ennemie sur mer impliquait l'interdiction du blocus des ports de commerce.

Cette thèse ne saurait être acceptée. — Le blocus tend à entraver le commerce ennemi sans s'attaquer à la ville, qui en est le marché : il diffère du siège, qui a pour but la prise de la place : il constitue un moyen de contraindre l'ennemi à la paix, en lui faisant sentir les rigueurs de la famine. — Si le blocus, pour réaliser son objet, peut être établi devant les villes de l'ennemi, c'est surtout devant les ports de commerce. — Si on ne pouvait bloquer les lieux non fortifiés, il devrait être à plus forte raison défendu de les attaquer et de s'en emparer de vive force, et les nations les plus faibles, « séparées des autres par de vastes mers, ou habitant les îles, pourraient se permettre toutes les injustices possibles, sans craindre la répression » (1).

1618. — L'embouchure d'un fleuve appartenant en entier à l'Etat ennemi peut être bloquée. — S'agit-il d'un fleuve commun à plusieurs Etats, soit coriverains, soit successivement traversés, la question est plus épineuse. — Pour quelques fleuves, des conventions spéciales ont réglé la difficulté. Ainsi, une convention du 10 juillet 1853, conclue entre l'Angleterre, les Etats-Unis, la France et la République Argentine, a interdit le blocus du Parana et de l'Uruguay, pour le cas où la guerre éclaterait entre Etats limitrophes du Rio de la Plata. — Une convention analogue, relative au Rhin, avait été signée à Mayence le 31 mars 1831. — Elle fut notifiée dans la guerre de 1866 ; mais elle ne fut pas respectée. La nouvelle convention de Manheim du 15 octobre 1868 laisse intacte la question de neutralité. — L'acte de Berlin du 26 février 1885 disposa ainsi qu'il suit, en ce qui concerne le fleuve du Congo, dans son article 25 : « La navigation doit rester libre en tout temps sur le Congo ainsi que sur la mer territoriale faisant face à l'embouchure du fleuve ». Ainsi donc, pour le Congo, il y a impossibilité de blocus. La liberté de la navigation sur le Congo ne comporte qu'une restriction en ce qui touche « le transport des objets destinés à un belligérant et considérés comme articles de contrebande de guerre en vertu du droit des gens ».

1619. — Le cours, ou une partie du cours du fleuve, est-il en territoire ennemi, mais l'embouchure appartient-elle tout entière à un Etat neutre, le blocus est impossible : l'Etat neutre ne peut être astreint à supporter des actes d'hostilité sur son propre territoire. — Si l'embouchure appartient à l'un des belligérants et que le cours du fleuve traverse des pays neutres, la question est des plus délicates. En pratique, la France s'abstint, en 1870, de bloquer l'entrée de l'Embs pour ne pas nuire à la Hollande. — En 1854, la France et l'Angleterre

(1) Hautefeuille, *Des droits et devoirs, etc.*, t. II, p. 199. — Paul Fauchille, *op. cit.*, pp. 107 et s. — Massé, *op. cit.*, t. I, p. 293. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 154, note 4.

bloquèrent les bouches du Danube, laissant sortir du fleuve les navires des neutres, autrichiens et hongrois, mais interdisant l'entrée et empêchant ainsi le ravitaillement des ports russes situés sur le fleuve. Aux conférences de Vienne de 1855, l'Autriche proposa de neutraliser le delta du Danube que détenait encore la Russie ; mais ces ouvertures furent abandonnées (1). — Pendant la guerre russo-turque, les Instructions ottomanes du 29 avril 1877, considérant que le Danube formait la ligne de défense, autorisèrent les commandants des forces turques à prendre les mesures convenables pour le succès des opérations militaires et notamment à interdire la navigation. — La Roumanie prohiba aussi toute navigation sur le Danube, sans faire de distinction entre le pavillon neutre et le pavillon ennemi. — La Russie interdit également la navigation par un ordre du 27 avril 1877, pour éviter au commerce tout préjudice possible. Au mois de juillet, elle fit couler trois navires, chargés de pierres, dans la passe de Soulina. Ce fait souleva l'indignation des Autrichiens, mais ne donna naissance à aucune réclamation diplomatique. Le gouvernement autrichien considéra comme légitimes les actes accomplis par les belligérants ; il ne s'opposa pas au blocus de la région inférieure du fleuve pendant la guerre (2). Toutefois, au Congrès de Berlin, en 1878, l'Autriche-Hongrie proposa la neutralisation du Danube depuis les Portes de Fer jusqu'à la mer Noire, régime qui se serait étendu aux îles fluviales ainsi qu'aux bords de la rivière. Le Congrès n'a pas donné suite au projet de neutralisation du Bas-Danube ; il a simplement prescrit la destruction des forteresses riveraines et l'exclusion des bâtiments de guerre autres que ceux destinés à la police et au service des douanes ; il a, d'autre part, déclaré qu'il en décidait ainsi « afin d'accroître les garanties assurées à la liberté de navigation sur le Danube reconnue comme étant d'intérêt européen » (art. 52, traité de Berlin du 13 juillet 1878) (3). — Les auteurs sont très divisés sur la solution de la question. — Bloquer les embouchures d'un fleuve commun est un procédé avantageux aux belligérants, mais cause aux neutres riverains du fleuve un préjudice trop considérable. Il doit être rejeté. On n'a pas le droit d'interdire l'accès des ports neutres. — Si les belligérants ne peuvent bloquer, en aucune façon, l'embouchure d'un fleuve commun, ils peuvent toutefois investir chacun des ports ennemis qui se trouvent le long de ce fleuve (4).

1620. — La même règle doit être admise, lorsque les deux rivages du fleuve, les deux côtés de l'embouchure appartiennent à deux Etats

(1) V. Engelhardt, *Régime des fleuves internationaux*, R. D. I., t. XIII, p. 189.

(2) V. Engelhardt, *Du principe de neutralité dans son application aux fleuves internationaux et aux canaux maritimes*, R. D. I., t. XVIII, p. 162. — V. aussi du même, *Régime des fleuves internationaux*, R. D. I., t. XIII, p. 190.

(3) V. Engelhardt, *op. et loc. cit.*, R. D. I., t. XIII, p. 189 et t. XVIII, p. 163 — Protocole XI du Congrès de Berlin de 1878.

(4) V. Paul Fauchille, *op. cit.*, pp. 176 et s.

distincts, dont l'un seulement est belligérant et l'autre neutre. C'est ce qui fut décidé en 1866 par le juge américain Chase, au sujet du navire anglais *Peterhoff*, indûment saisi comme ayant forcé le blocus du Rio-Grande, alors qu'il se rendait dans le port de Matamoros, situé sur la rive neutre de ce fleuve (1).

1621. — Les détroits, dont le libre passage est une conséquence de la liberté des mers, ne peuvent pas être bloqués. — Leur blocus est licite, s'ils aboutissent à une mer intérieure appartenant en entier à l'Etat ennemi, ou à l'Etat qui fait le blocus et quand celui-ci est souverain des deux rives du détroit. — Le Bosphore, alors que la mer Noire a comme riverains plusieurs Etats, Bulgarie, Roumanie, Russie, Turquie, ne pourrait être bloqué par l'ennemi d'un seul de ces Etats. Le 6/18 octobre 1823, la Russie bloqua les Dardanelles ; au contraire, le 17 mai 1877, elle renonça à bloquer les Dardanelles et le Bosphore ; le traité de San Stefano du 3 mars 1878 déclara ces passages libres en temps de guerre pour les navires neutres allant dans les ports russes ou en revenant. — Le détroit de Magellan, qui unit deux océans, ne peut être bloqué, ainsi que l'indique l'article 5 du traité du 23 juillet 1881 entre le Chili et la République Argentine (2). Une solution semblable se trouve dans le traité de paix du 5 septembre 1905 entre le Japon et la Russie (art. 9), en ce qui concerne les détroits de Lapérouse et de Tartarie (3).

Des règles analogues doivent être admises quant aux canaux artificiels. Un régime conventionnel est généralement établi séparément pour chacun d'eux. Ainsi en a-t-il été fait pour le canal de Suez par la convention de Constantinople du 29 octobre 1888 : le canal de Suez ne peut être mis en état de blocus (n° 512). Pour le canal de Panama, il a été, par des conventions du 18 novembre 1901 (art. 3) et du 18 novembre 1903 (art. 18), neutralisé dans les conditions fixées par la convention du 29 octobre 1888 relative au canal de Suez (n° 513).

D. — Investissement réel du lieu bloqué (4)

1622. — Les auteurs, qui admettent et enseignent que l'interdiction du commerce avec les lieux bloqués résulte du devoir des neutres de ne pas entraver, gêner, contrecarrer les opérations des belligérants, sont logiques en exigeant que le blocus soit *effectif*. — Pour que des neutres soient, en cette qualité, obligés de respecter les moyens de guerre employés par les belligérants, il est indispensable que ces

(1) Calvo donne *in extenso* le jugement rendu, *op. cit.*, § 2861. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 154, note 2. — V. Paul Fauchille, *op. cit.*, p. 180.

(2) V. Aribat, *Le détroit de Magellan au point de vue international*, 1902, pp. 243 et s.

(3) V. Söderqvist, *op. cit.*, p. 161.

(4) Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, pp. 187 à 196.

moyens de guerre existent d'une manière réelle et matérielle. Or, quand un belligérant déclare son intention d'isoler son adversaire au moyen d'un blocus, le moyen n'existe pas, l'opération belliqueuse ne s'accomplit pas, s'il n'y a pas autour du port déclaré bloqué une force navale suffisante pour rendre dangereuse l'entrée ou la sortie du port.

1623. — Admettre les blocus fictifs, c'est reconnaître aux belligérants la faculté de molester les neutres ; c'est leur conférer un pouvoir arbitraire, absolu. Le blocus peut alors avoir toute l'étendue que le caprice du belligérant voudra lui donner. — Avec un pareil système, le belligérant n'aura nul besoin d'équiper des flottes nombreuses.

Le blocus fictif entraîne comme compléments nécessaires le droit de *prévention* et le droit de *suite* (n^o 1595).

Tout au contraire, si le blocus ne peut être obligatoire pour les neutres que s'il est *effectif*, maintenu par une force navale, le neutre a le droit de s'assurer de l'état des choses, et la confiscation du navire neutre ne peut être *juridiquement* et valablement opérée que sous une double condition : a) le blocus est encore maintenu en fait, lorsque le navire neutre arrive auprès du port bloqué ; b) le neutre a cherché à forcer la ligne de blocus.

1624. — Le blocus fictif viole un principe fondamental du droit international. Admettre qu'un belligérant peut, par un décret ou une ordonnance déclarant le blocus des côtes ennemies, prohiber le commerce neutre avec ces côtes, c'est donner à un acte législatif émané d'un État une portée obligatoire et une valeur juridique à l'encontre des autres États ; c'est attenter à l'indépendance de toutes les nations (1).

1625. — Tous les auteurs, quelle que soit leur doctrine sur le fondement du droit de blocus, enseignent que le blocus doit être effectif ; ils déclarent illégitimes les blocus fictifs, *sur papier, de cabinet ou per notificationem*. — Heffter (*op. cit.*, § 157) dit : « Ces prétentions outrées n'ont à aucune époque obtenu le consentement de tous les peuples... Les neutres ont le droit incontestable de leur résister de toutes leurs forces ».

Quant à la pratique internationale, l'histoire nous a appris que jusqu'au XIX^e siècle presque tous les blocus avaient été fictifs, et que l'Angleterre n'avait renoncé aux blocus établis sur le papier qu'en 1854 et en signant la déclaration de Paris du 16 avril 1856.

Le droit conventionnel, établi par cette déclaration, exige désormais que les blocus soient *effectifs* pour être obligatoires.

1626. — Mais si la condition indispensable de la validité du blocus est d'être effectif, dans quelles circonstances aura-t-il ce caractère ?

La première Ligue de neutralité armée de 1780 exigeait la présence

(1) Paul Fauchille, *op. cit.*, pp. 74 et s. — Pistoie et Duverdy, *op. cit.*, t. I, p. 366.

de vaisseaux *arrêtés et suffisamment proches*, pour créer un danger évident d'entrer. — L'article 3 de la convention maritime du 16 décembre 1800 voulait aussi que l'entrée du port bloqué fût rendue évidemment dangereuse, au moyen de vaisseaux *arrêtés et suffisamment proches*. — La déclaration de Paris du 16 avril 1856 appelle effectifs les blocus *maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi* (n° 1603).

L'idée fondamentale est la même. Le danger d'entrer ou de sortir, voilà ce qui est essentiel dans le blocus effectif. — La formule de la déclaration de Paris est vague et peu suffisante. Quand y aura-t-il *force suffisante*? — Calvo rapporte les diverses opinions (*op. cit.*, § 2841). — En réalité, question de fait à résoudre d'après les circonstances, la configuration de la côte, la largeur ou l'étroitesse de l'entrée de telle rade, de tel goulet, de telle embouchure. — Dès que l'accès d'un port est interdit en fait, la distance à laquelle la flotte bloquante se trouve postée est sans importance.

Il suffira que les navires soient stationnés, de manière à pouvoir surveiller l'entrée du port et à retenir tout navire qui tenterait de passer à leur insu (1).

La capture accidentelle d'un navire neutre par un croiseur ne suffit pas pour rendre un blocus effectif. A l'inverse, le blocus ne cesse pas d'être effectif, parce que, exceptionnellement, un ou deux navires sont parvenus à éluder la vigilance des forces bloquantes et à franchir la ligne de blocus sans encombre (Travers-Twiss, *op. cit.*, n° 103).

Le blocus par *croisière* n'est pas vraiment effectif ; car de nombreux navires peuvent pénétrer dans la place déclarée bloquée ou en sortir, durant l'intervalle des allées et venues des croiseurs du belligérant (2). — C'était un blocus par croisière qu'autorisaient le traité du 13 mars 1801 entre la Russie et la Suède, en parlant de vaisseaux en nombre proportionné à la force de la place et qui en seront suffisamment proches, et le traité du 17 juin 1801 entre la Grande-Bretagne et la Russie, en se contentant, pour l'effectivité du blocus, de vaisseaux *arrêtés ou suffisamment proches* (n° 1601). Au contraire, les déclarations de neutralité armée de 1780 et de 1800 écartèrent les blocus par croisière. Cette espèce de blocus n'est pas interdite par la formule de la déclaration de Paris du 16 avril 1856.

1626¹. — Peut-on considérer comme effectif un blocus *par pierres*, c'est-à-dire constitué par des vaisseaux chargés de pierres coulées

(1) Heffter, *op. cit.*, § 155. — Hall, *International law*, § 260. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, n° 103.

(2) Le ministre des affaires étrangères du Vénézuéla, M. Lopez Baralt, a, en 1902, prétendu que l'effectivité d'un blocus dépendait moins du nombre de bâtiments affectés au blocus que de l'intensité du mouvement commercial du port bloqué : plus le commerce d'un port est actif, plus il faudra de navires pour le bloquer réellement. — V. sur cette théorie, Rougler, R. D. I. P., t. X, pp. 613 et s.

à l'entrée des ports ennemis ? Le fait s'est produit en 1861 lors de la guerre de Sécession, et il amena certaines protestations de la part de la Grande-Bretagne. Ce procédé ne saurait être admis si la clôture du passage qu'il entraîne doit causer un dommage permanent devant survivre à la guerre et s'il n'existe pas à proximité du port des bâtiments en quantité suffisante pour avertir les navires de l'impossibilité de passer afin qu'aucun d'eux ne risque de se briser sur la ligne de pierres. — Blocus par pierres également en 1877, lors de la guerre russo-turque, et en 1898, lors de la guerre hispano-américaine (n^{os} 1607, 1616, 1619).

Un blocus peut-il être établi au moyen de mines sous-marines ? La convention de la Haye du 13 octobre 1907, sur les mines sous-marines, a déclaré, dans son article 2, qu'« il est interdit de placer des mines automatiques de contact devant les côtes et les ports de l'adversaire, dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce » (n^o 1316^s). — Il paraît impossible de dire qu'un blocus peut être constitué *uniquement* avec des mines : si l'établissement de mines entraîne une fermeture complète de l'accès d'un port, rien n'indique leur présence actuelle aux navires qui s'approchent du port, et ceux-ci sont ainsi exposés à sauter ; il faudrait donc qu'il y eût devant le port des bâtiments, en nombre suffisant, chargés d'avertir de l'existence des mines.

Les mêmes considérations peuvent être présentées en ce qui concerne le blocus qui serait établi avec des sous-marins.

Mais, en définitive, les blocus par pierres, par mines ou par sous-marins, même accompagnés de bâtiments d'avertissement, ne sont-ils pas contraires à l'idée de l'effectivité du blocus ? Etant donné l'impossibilité où l'on est de constater l'existence *réelle* des pierres, des mines et des sous-marins, il se pourrait, en effet, qu'un belligérant annonçât qu'il en a mis devant un port alors que dans la réalité il n'en a point placés (1).

1627. — Faut-il que le blocus, une fois établi régulièrement, demeure effectif pour rester obligatoire à l'égard des neutres ? La réponse affirmative ne devrait pas faire doute. — Plusieurs auteurs, Hautefeuille, Fauchille, Gessner, Vidari, enseignent que tout blocus, levé ou interrompu, doit être rétabli et notifié de nouveau dans les formes normales. C'était aussi la règle inscrite dans le décret prussien du 14 avril 1864, les règles russes de 1869 et les Instructions complémentaires françaises de 1870, § 11.

1628. — Mais le blocus ne subsiste-t-il pas et ne continue-t-il pas à obliger les neutres, lorsqu'une tempête soudaine ou un changement de vent a éloigné l'escadre d'investissement ? Plusieurs opinions se sont produites. — Le blocus reste *obligatoire* et le neutre, qui sera entré dans le port pendant la dispersion de l'escadre, aura violé le

(1) On doit toutefois observer que, grâce à la faculté des aéronefs de voir à une certaine profondeur sous l'eau, l'existence des pierres, mines ou sous-marins pourrait être constatée par la voie aérienne.

blocus aux yeux de presque tous les publicistes anglais, de Phillimore, de Travers-Twiss, de Bello, de Brocher, de Fiore, de Kent, etc. C'est la thèse admise par les cours d'amirauté d'Angleterre, par les gouvernements de la Grande-Bretagne, du Danemark et des États-Unis. — Ortolan (*op. cit.*, t. II, p. 311) considère le blocus comme seulement *suspendu* et permet aux neutres d'entrer dans le port, sans commettre de violation ; mais le blocus n'a pas été levé, et une nouvelle notification n'est pas nécessaire quand l'escadre vient reprendre son poste d'observation (1). — Bulmerincq et Halleck voudraient qu'on tînt compte du temps pendant lequel aurait duré l'éloignement de l'escadre.

1629. — Tous les auteurs sont d'accord pour reconnaître qu'un blocus n'oblige plus les neutres, quand l'investissement permanent cesse d'exister autrement que par tempête ou par changement de vents (par exemple, par l'éloignement volontaire de la flotte de blocus ou par sa fuite devant la flotte adverse). — Mais ils disputent sur le cas où le blocus doit être considéré comme *levé*, ou comme simplement *suspendu* (2).

1630. — La jurisprudence britannique a adopté une thèse qui aggrave la situation des neutres. D'après elle, un blocus ne doit pas nécessairement demeurer effectif pour rester obligatoire vis-à-vis des neutres. D'après le juge anglais sir William Scott, quand un blocus de fait (*de facto*) a été précédé ou accompagné d'une notification publique du gouvernement belligérant aux gouvernements neutres, le blocus doit être supposé exister jusqu'à ce qu'il ait été *publiquement* levé. — C'est aussi la doctrine de Phillimore et de plusieurs publicistes anglais. C'est l'admission du blocus *fictif*. — C'est une thèse purement arbitraire, dit Geffcken ; le belligérant devrait sans doute annoncer la cessation du blocus ; mais dès que celui-ci est vicié *de facto*, c'est-à-dire du moment où l'escadre abandonne la station ou n'y est plus en force suffisante, le blocus n'existe plus (sur Heffter, *op. cit.*, § 155, note 8).

1630¹. — Lors de la guerre de Sécession, la Nouvelle-Orléans était bloquée par mer quand, au cours du blocus, la ville fut prise du côté de la terre ; le blocus devait-il être ou non considéré comme continuant ? La question se posa dans la pratique, un navire anglais ayant franchi la ligne d'investissement. Ce navire fut saisi et déclaré de bonne prise en première instance comme en appel. Mais, en 1871, la sentence des tribunaux de prises fut réformée par la commission d'arbitrage chargée par le traité de Washington de statuer sur les Alabama's claims : celle-ci estima que, du moment où les troupes fédérales s'étaient rendues maîtresses de la Nouvelle-Orléans, il ne pouvait plus être question d'un blocus de guerre ; le port pouvait bien encore

(1) Perels, *Manuel de dr. maritime*, sect. IV, p. 299.

(2) V. l'indication des auteurs et de leurs opinions personnelles dans Calvo, *op. cit.*, §§ 2870 à 2879.

être fermé aux navires neutres, mais seulement par des mesures de souveraineté intérieure.

E. — *Notification du blocus*

1631. — Les publicistes et les traités distinguent trois espèces de notifications : 1° La notification que le commandant des forces bloquantes, afin de marquer le commencement et le champ d'action du blocus, signifie aux autorités et aux consuls des lieux dont il est chargé d'intercepter les communications par la voie de mer. — 2° La notification *diplomatique* ou *générale*, communiquée aux gouvernements des Etats neutres. — 3° La notification *spéciale*, celle faite sur place par l'escadre du blocus aux navires qui s'approchent de la ligne d'investissement (1).

Une notification est bien certainement indispensable. Tous les ports ennemis pouvant être bloqués, les neutres, s'ils n'étaient pas dûment avertis, devraient en effet, pour éviter le danger d'une saisie, s'abstenir absolument de commercer avec les belligérants ; il faut bien qu'ils sachent quels sont les ports auxquels ils ne peuvent aller sans risquer d'être arrêtés. Mais les diverses notifications indiquées sont-elles toutes nécessaires pour rendre le blocus obligatoire vis-à-vis des neutres ? Distinguons :

1632. — A. — S'agit-il de navires voulant sortir du port bloqué, il est évident que la notification, donnée aux autorités de ce port et aux consuls étrangers qui s'y trouvent, est suffisamment efficace, quoique générale. Il n'est pas possible qu'elle soit ignorée et que le fait du blocus reste inconnu aux capitaines des navires amarrés dans le port. Un de ces navires pourra bien sortir à quelque distance du port, pour s'assurer que la ligne d'investissement est maintenue ; mais, s'il s'avise de la franchir, il peut être capturé, sans qu'une notification spéciale doive lui être adressée. Telle est l'opinion généralement adoptée, notamment par Bulmerincq, Calvo, Hall, Hautefeuille, Massé, etc. ; telle est la pratique internationale (2). — Quelques auteurs, néanmoins, déclarent nécessaire la notification spéciale. Elle est imposée par quelques traités (de Boeck, *op. cit.*, n° 700).

1633. — B. — Dans l'hypothèse de navires venant du large, la controverse est des plus vives. Quelques auteurs exigent les deux notifications, la *diplomatique* ou *générale* et la *spéciale* (Gessner, Pistoye et Duverdy, Cauchy, Ortolan) ; d'autres se contentent de la notification diplomatique (Funck-Brentano et Sorel). Certains l'exigent toujours (Perels et de Boeck) ; quelques-uns déclarent la notification

(1) Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, pp. 197 à 210. — Perels, *Manuel*, § 50.

(2) Calvo, *op. cit.*, § 2855. — Hall, *op. cit.*, § 262. — Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, § 218.

spéciale nécessaire, mais suffisante (Hautefeuille, Calvo, Fauchille) ; certains décident qu'aucune notification n'est nécessaire ; certains autres enfin n'exigent qu'une seule notification, mais tantôt la diplomatique, tantôt la spéciale, selon les circonstances (Heffter, Wheaton).

1634. — La jurisprudence anglaise distingue deux sortes de blocus : le blocus *de fait* et le blocus *par notification*. Les blocus de fait sont ceux qui sont établis par des commandants d'escadre ou de navires devant des ports tellement éloignés de leurs pays qu'il n'y a possibilité de faire la notification diplomatique que longtemps après l'établissement matériel du blocus. Dans ce cas, la notification spéciale est nécessaire ; mais elle est suffisante pour légitimer la condamnation d'un navire neutre essayant de passer outre.

Dans le cas d'un blocus *notifié*, quand une notification diplomatique est utilement possible, cette notification suffit à rendre le blocus obligatoire. — Dès la notification diplomatique, il y a présomption *juris et de jure* que tous les neutres ont eu connaissance du blocus, et celui-ci continue tant qu'une notification officielle de sa levée n'a pas été adressée aux puissances neutres. — Il est du devoir des gouvernements étrangers de communiquer l'une et l'autre informations à leurs sujets, dont ils sont obligés de protéger les intérêts. — Il n'est fait d'exception qu'en faveur des navires venant, non d'un port de leur patrie, mais d'une contrée trop éloignée pour avoir pu connaître la notification : dans ce dernier cas, la notification spéciale est obligatoire (1). — Mais, quand le navire neutre aura-t-il pu avoir, ou non, en pleine mer, connaissance de la notification diplomatique ? Porte large ouverte à toutes les chicanes, à toutes les exactions, d'autant plus qu'on impose au capitaine du neutre de prouver son ignorance.

Geffcken repousse avec raison la doctrine anglaise. Tout blocus cesse, dit-il, dès que le fait de la force suffisante pour l'effectuer cesse (sur Heffter, *op. cit.*, § 155, note 4).

De même, le Danemark se contente d'une notification diplomatique ou exige un avertissement spécial, d'après les circonstances. Comme l'Angleterre, il fait dépendre la nécessité d'une notification spéciale d'une présomption (Règlements du 1^{er} mai 1848 et du 16 février 1864).

Les Etats-Unis subordonnent aussi aux circonstances la notification spéciale.

1635. — La France suit des principes différents, dans ses traités comme dans sa jurisprudence et dans les instructions successivement données par ses gouvernements. — 1°) La seule notification diplomatique ne suffit jamais par elle-même à rendre le blocus obligatoire vis-à-vis des neutres. Considérée comme utile, elle doit dans chaque cas particulier être complétée et corroborée par une notification spéciale aux neutres, qui se présentent sur la ligne de blocus. — 2°) La

(1) Phillimore, *Commentaries*, t. III, p. 385. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, n° 104 à 106.

notification spéciale est toujours nécessaire ; c'est la formalité essentielle à remplir ; à elle seule, elle rend le blocus obligatoire. — 3°) *A fortiori*, le blocus est-il obligatoire si les deux notifications concourent. — Telle fut la doctrine adoptée par le Conseil d'Etat, consacrée par les traités et inscrite dans les Instructions françaises du 25 juillet 1870. « Si la France l'a (la notification spéciale) érigée en principe et s'y est toujours conformée, cela lui fait beaucoup d'honneur, car l'avertissement spécial amoindrit toujours les inconvénients de la guerre pour les neutres et *coupe court* à tous les *abus* du droit de blocus » (1).

L'Italie (ordonnance du 20 juin 1866, art. 7. — Comp. règles de droit international maritime de 1908, art. 93 et s.) et la Suède (ordonnance du 8 avril 1854, art. 4) ont, comme la France, admis la nécessité d'une notification spéciale.

1636. — La notification n'est pas indispensable pour donner l'existence à un blocus qui doit être *effectif*. Gessner est d'un autre avis. Pour lui, la notification *générale* est une des conditions nécessaires à la *validité* du blocus, à son existence juridique. Elle n'est pas un simple avertissement donné aux neutres. La notification spéciale ne concerne que la théorie de la violation du blocus (2). — Pour nous, la notification n'est pas un élément essentiel de l'existence d'un blocus. Elle n'est qu'un simple avertissement. Elle est cependant nécessaire pour autoriser la confiscation d'un navire neutre, par la raison que cette notification est le seul moyen *certain et non arbitraire* de constater la connaissance du blocus par le neutre (Fauchille, *op. cit.*, p. 218). Or cette certitude ne peut exister que si la notification est *spéciale*.

Voilà pourquoi le système, adopté par la France, l'Italie et la Suède, est bien supérieur, au point de vue de la justice et de l'équité, à celui de l'Angleterre et même des Etats-Unis.

La notification diplomatique offre un inconvénient sérieux. Ou elle précède le blocus effectif et on a alors pendant un certain laps de temps un blocus fictif ; ou bien elle succède à l'établissement réel du blocus, qui pendant quelque temps est pratiqué sans notification.

1637. — La notification spéciale doit, pour être obligatoire pour les vaisseaux neutres, réunir trois conditions : 1° L'avertissement spécial doit être donné sur les lieux mêmes du blocus. — 2° La notification du blocus ne peut être donnée à un navire neutre que par le commandant ou un officier de *l'un des bâtiments de guerre formant le blocus* (Instructions françaises du 25 juillet 1870, § 12). — 3° L'avertissement doit être constaté par écrit sur les papiers de bord et indiquer le jour, le lieu (latitude et longitude). On pourra ainsi constater si la notification a été faite sur les lieux bloqués et par un bâtiment de l'escadre

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 156, note 2.

(2) Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, pp. 198 et s.

de blocus (Instructions françaises des 17 mai 1838 et 25 juillet 1870. — Déclaration américaine du 19 avril 1861. — Ordonnance danoise du 16 février 1864. — Règlement prussien du 20 juin 1864. — Ordonnance italienne du 20 juin 1866 ; règles de 1908, art. 100).

§ 2. — Effets du blocus

1638. — Le blocus a pour conséquence d'interrompre les communications qui peuvent aider la place investie et nuire au belligérant bloqueur. — Ce principe est admis par tous les auteurs. Mais ils se séparent quant à son application. — Quelles sont d'une manière précise les communications nuisibles au belligérant, utiles au port bloqué et par suite interdites ? — Question des plus controversées. — Pas moins de cinq à six opinions différentes (1).

Nous pensons que le blocus a pour effet d'interdire l'accès du port ou de la côte investis à tout bâtiment neutre, quelle que soit sa nature ou son espèce : navire de guerre, navire de commerce chargé de marchandises ou sur lest, paquebots-poste portant correspondances officielles des neutres ou correspondances privées. — Toute espèce de communications doit être interdite entre un port bloqué et le dehors. — C'est la thèse qui est adoptée par les traités de droit maritime les plus considérables, et notamment par la déclaration de Paris du 16 avril 1856 disant que le blocus interdit aux neutres l'accès du port ou de la côte ennemie (Traité du 26 février 1871 entre l'Italie et les Etats-Unis. — Ordonnance suédoise du 8 avril 1854, § 4. — Règles russes de 1869, § 95. — Déclaration autrichienne du 11 mai 1877, art. 1. — Instructions françaises du 25 juillet 1870, § 7).

1639. — Les neutres, qui n'ont pas le droit de pénétrer dans un port bloqué, ont-ils celui d'en sortir ? — Comme pour la question précédente, plusieurs systèmes ont été adoptés.

1^o) Le blocus maritime ne doit produire d'effet que sur l'entrée des navires neutres dans le port investi : la sortie du port reste libre pour ces navires (Règles russes de 1869, § 17).

2^o) Ne peuvent sortir les navires neutres qui ont pénétré pendant le blocus, en échappant à la surveillance de l'escadre bloquante. Seuls, doivent pouvoir sortir les navires entrés dans le port investi avant le blocus. Ils peuvent quitter le port, *en tout temps*, sur lest ou avec un chargement, quelle que soit l'époque à laquelle ce chargement ait été effectué (En ce sens, plusieurs traités du XIX^e siècle).

3^o) Les bâtiments, qui peuvent sortir à toute époque, sont ceux qui sont sur lest, ou qui ont à leur bord des marchandises chargées *antérieurement* au blocus, sans distinguer si le chargement appartient à un sujet neutre ou à un citoyen de l'Etat belligérant attaqué. Ce système, admis par plusieurs traités, et notamment par celui du 26 février

(1) On les trouvera exposées et discutées dans l'ouvrage de M. Paul Fauchille.

1871 entre l'Italie et les Etats-Unis (art. 14), soulève des difficultés au point de vue de la preuve : comment le bloquant pourra-t-il vérifier à quel moment le chargement a été complété ? (1)

4°) Dans un autre système, tous les navires neutres, entrés *avant* le commencement du blocus, peuvent sortir du port bloqué dans un *certain délai* à partir de l'établissement du blocus, sans distinguer si le navire est sur lest ou si la cargaison qu'il renferme a été chargée avant ou après le blocus. — Le délai expiré, aucun des navires ne peut plus sortir sans s'exposer à la capture. — Ce système a été adopté par un certain nombre de lois intérieures (Instructions françaises de 1838 et du 25 juillet 1870, art. 7. — Instructions américaines des 14 mai et 24 décembre 1846. — Règlement danois du 16 février 1864. — Règlement prussien du 20 juin 1864. — Déclaration turque du 3 mai 1877). — Ce système a été appliqué, avec des délais variables, pendant les guerres de Crimée, de Sécession aux Etats-Unis (dépêche Seward, 2 mai 1861), de l'Espagne avec le Chili, de la Russie avec la Turquie en 1877-1878. — Le Code naval des Etats-Unis de 1900 accorde aux navires neutres trouvés au port au moment de l'établissement du blocus un délai de trente jours à partir de l'établissement du blocus pour charger leur cargaison et quitter le port.

1640. — Les effets du blocus peuvent être atténués par le belligérant. — L'histoire offre plusieurs exemples de tempéraments apportés au droit strict du blocus. — Mais l'atténuation doit être égale pour tous les neutres. Si elle n'existait qu'à l'égard de tel ou tel pavillon, la puissance bloquante manquerait au devoir d'impartialité, et le blocus cesserait d'être obligatoire. — La pratique des Etats-Unis reconnaît spécialement qu'à titre de courtoisie les navires de guerre neutres peuvent obtenir la permission de franchir la ligne de blocus (V. Code naval de 1900, art. 38).

Si le belligérant a toujours la faculté d'adoucir les rigueurs du blocus en faveur des navires neutres, il a d'autre part l'obligation de le faire dans certaines circonstances exceptionnelles où les devoirs d'humanité doivent tout d'abord être respectés. Par exemple, il est impossible d'admettre que le belligérant puisse refuser l'entrée du port bloqué à un navire neutre prêt à couler bas par suite d'une voie d'eau, hors d'état de tenir la mer, ou dont l'équipage meurt de faim, à moins que l'escadre de blocus ne soit en mesure et n'offre de fournir les secours nécessaires (Ordonnance italienne du 20 juin 1866, § 9. — Règlement espagnol du 26 novembre 1864, art. 9. — Perels, *op. cit.*, § 51).

1641. — Le blocus n'est pas seulement obligatoire pour les navires des neutres. — Il est *a fortiori* pour les navires ennemis, — susceptibles de capture, même en l'absence de blocus. — Il doit l'être aussi

(1) Phillimore, *op. cit.*, t. III, p. 402. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, n° 112 et 113.

pour les bâtiments appartenant aux *propres sujets* de l'Etat bloqueur et aux sujets de ses alliés, et *a fortiori* encore, puisque d'après le droit actuel tous rapports commerciaux sont interdits entre sujets des Etats belligérants, par le seul fait de la guerre et indépendamment de tout blocus. — Travers-Twiss remarque avec raison qu'aussi longtemps qu'un belligérant permet à ses navires de commerce l'entrée ou la libre sortie des ports ennemis, l'état de choses qui autorise un belligérant à entraver le commerce des neutres n'existe pas, savoir la nécessité d'interdire toute communication pour obliger l'adversaire à se soumettre (*op. cit.*, t. II, n° 120).

Néanmoins plusieurs Etats n'ont pas respecté cette règle et, au commencement du XIX^e siècle, la question des effets du blocus vis-à-vis des nationaux de l'Etat bloqueur fut une des causes de la guerre de 1812 entre l'Angleterre et les Etats-Unis. La Grande-Bretagne, après avoir décrété un blocus *sur papier*, interdisait tout commerce neutre avec l'ennemi, mais laissait ses propres vaisseaux commercer avec lui et s'enrichissait ainsi au détriment des neutres eux-mêmes. — Les Instructions françaises du 25 juillet 1870, § 5, ordonnent d'arrêter les bâtiments marchands français qui tenteraient de violer un blocus. Semblable prescription se retrouve dans les règlements danois du 16 février 1864, autrichien du 6 juin 1864, prussien du 20 juin 1864.

En résumé, le blocus est et doit être obligatoire pour *tous les navires* (1).

1641¹. — Les effets d'un blocus peuvent encore être envisagés au point de vue des contrats privés du droit maritime. Il peut avoir des conséquences sur les contrats relatifs aux gens de mer et à l'engagement des matelots, sur le contrat d'affrètement, sur le contrat d'assurance entre le chargeur et l'assureur. Quelles sont ces conséquences ? Sur tous ces points, qui touchent moins au droit international public qu'au droit privé, on peut consulter l'ouvrage de M. Paul Fauchille, *Du blocus maritime*, pp. 274 et s. Cet auteur, *op. cit.*, p. 360, étudie aussi les effets de la violation d'un blocus dans les rapports du coupable et de l'Etat dont celui-ci dépend (2).

§ 3. — Violation du blocus

1642. — Il ne saurait être question de violation qu'à l'égard d'un blocus *régulier*. — Si le blocus n'était pas régulier et que néanmoins un Etat fit saisir des navires pour violation de blocus illégalement

(1) On sait que la déclaration du 16 avril 1856, qui admet l'effectivité du blocus, n'a pas été signée par tous les Etats. Peut-on invoquer cette déclaration contre les dissidents ? Les dissidents peuvent-ils l'invoquer contre les signataires ? V. sur ces points Arthur Desjardins, *Le Congrès de Paris et la jurisprudence internationale*, pp. 45 et s. — V. n° 1531¹.

(2) Comp. Allaert, *De l'assurance des risques de guerre*, 1900. Dans cet ouvrage, l'auteur examine l'influence de la guerre sur les différentes espèces d'assurances : maritimes contre l'incendie et sur la vie.

établi, cet Etat commettrait un véritable délit international et serait tenu de réparer le dommage causé par l'exécution de ses ordres, par son fait. — Cette thèse est incontestable en théorie : elle a été adoptée plusieurs fois par la pratique et par les lois particulières (Règlement danois du 16 février 1864, art. 5. — Règlement prussien du 20 juin 1864, art. 27. — Déclaration autrichienne du 11 mai 1877, art. 4).

1643. — La violation de blocus ne saurait exister sans un acte matériel de rupture. La seule intention de forcer la ligne du blocus ne suffit pas. — La tentative d'un délit suppose et implique un commencement d'exécution.

Le navire est-il surpris, alors qu'il vient de traverser la ligne d'investissement, soit en venant du large, soit en sortant du port bloqué, nulle difficulté ne s'élève. L'acte matériel de violation de blocus est évident. — Evidence encore, quand le vaisseau est arrêté au moment même où il franchit la ligne formée par l'escadre bloquante, malgré les signaux ou la semonce des navires de cette escadre (1).

Le doute peut exister dans certains cas et la violation du blocus dépendre des circonstances. On ne saurait donner, en théorie, une règle générale (Perels, *op. cit.*, § 51-6°, p. 305). — L'usage de la notification spéciale est le seul moyen d'éviter les erreurs.

1644. — La France et l'Italie admettent que le fait d'essayer d'entrer dans un port bloqué ne constitue pas, par *lui seul*, une tentative de rupture de blocus, si le navire n'a pas reçu de notification spéciale (*contra* : Perels, *op. cit.*, pp. 309 et 310). — L'Angleterre, les Etats-Unis, le Danemark, la Prusse déclarent qu'un navire commet une violation de blocus, lorsqu'il essaie, une première fois, de pénétrer dans le port et qu'il peut être prouvé que ce navire a *pu* et a *dû* apprendre en route le blocus du port.

1645. — La Grande-Bretagne et les Etats-Unis vont encore plus loin. Ces deux puissances considèrent comme suffisante la *seule intention* de rompre un blocus, sans aucun acte matériel, sans un commencement d'exécution non équivoque sur le lieu même. D'après ces Etats, sont coupables de violation de blocus : *a*) tout navire neutre, qui a *mis à la voile* pour un port déclaré bloqué, après avoir eu connaissance de la notification diplomatique ou générale ; *b*) tout navire, qui a *continué* à se diriger vers ce port, après avoir appris en route l'existence, soit de la notification diplomatique au cas de blocus notifié, soit du fait de l'investissement s'il s'agit d'un blocus *de facto*. — Les navires, qui sont dans l'une ou dans l'autre situation, peuvent être arrêtés à la *haute mer*, partout où ils sont rencontrés par les croiseurs du belligérant, et quelle que soit la *distance* existant entre le lieu de départ et le lieu de destination (Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, nos 109 et 110).

(1) Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. II, p. 223. — Règlement espagnol du 26 novembre 1864, art. 7.

1646. — Cette doctrine n'est pas nouvelle. Elle est mentionnée dans l'édit hollandais du 26 juin 1630 ; elle a été appliquée, jusqu'au commencement du XIX^e siècle, par la Hollande, par la Russie et même par la France (Règlements de 1774, art. 14, et 1778, art. 1. — Décret du 9 mai 1793). — Mais, depuis 1814, tous les Etats, sauf l'Angleterre et les Etats-Unis, ont considéré qu'il n'y avait pas violation de blocus à faire voile vers un port investi. — Le capitaine du navire peut espérer trouver à son arrivée l'entrée du port libre et par suite la levée du blocus. — Rien ne prouve non plus qu'il n'aurait pas changé de direction pendant la traversée (Bluntschli, *op. cit.*, art. 835. — Heffter, *op. cit.*, § 156. — Perels, *op. cit.*, p. 306).

1647. — C'est pendant la guerre de Sécession que les Etats-Unis ont abandonné comme belligérants les principes qu'ils avaient toujours défendus en qualité de neutres et insérés dans tous leurs traités. Leurs tribunaux jugèrent fréquemment que l'acte de mettre à la voile, avec intention de violer un blocus, constituait une infraction autorisant la confiscation, sans se préoccuper de savoir s'il existait même un seul navire pour défendre l'accès du port.

1648. — Pareille doctrine est inadmissible, injuste : elle conduit au plus complet arbitraire. Le belligérant n'aura jamais la preuve certaine d'une intention délictueuse chez le neutre et ce sera par une simple présomption qu'il sera procédé à la saisie du navire.

Si l'investissement du port est réel, à quoi bon saisir en pleine mer ! L'escadre bloquante saura empêcher l'entrée des navires neutres. — Aussi, cette doctrine n'a-t-elle été imaginée et appliquée que pour donner de l'efficacité aux *blocus fictifs*. Comment les croiseurs en pleine mer, fort loin des lieux investis, sauront-ils, au moment de la saisie, si le blocus du port est encore effectif ?

Tous les gouvernements, autres que ceux de l'Angleterre et des Etats-Unis, tous les auteurs, autres que les anglais et les américains, repoussent ce prétendu droit de *prévention*. Il est à souhaiter qu'à l'avenir les neutres s'entendent et prennent l'engagement mutuel de ne plus tolérer de semblables errements. Le blocus devant être effectif, il ne peut y avoir violation que lorsqu'un bâtiment est pris sur le fait d'une tentative de rupture de l'arc de cercle, circonscrit par l'escadre bloquante (1).

Pendant la guerre de Crimée, un navire danois fut arrêté en pleine mer parce qu'il avait comme destination le port russe de Riga bloqué par l'Angleterre ; le capitaine danois avait cependant l'ordre de relâcher dans le port prussien de Memel, c'est-à-dire dans un port neutre, si à son arrivée devant Riga il constatait que ce port était bloqué ; on ne pouvait donc pas dire qu'il avait même l'intention de violer un blocus ; il n'en fut pas moins saisi.

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 156, note 6. — Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. II, p. 230.

1649. — Mais toute pente est fatalement glissante, et cette doctrine injuste a nécessairement engendré une autre thèse, qui a soulevé les plus vives protestations. — Pour éviter que des marchandises débarquées dans un port neutre, ou dans un port ennemi non bloqué, ne pénètrent ensuite par une voie continentale dans le port bloqué, le belligérant est incité à saisir en pleine mer les navires à destination d'un port neutre ou d'un port libre, lorsqu'il peut croire ou *présumer* que la cargaison sera de là transportée dans la place investie.

Les États-Unis ont admis cette nouvelle thèse pendant la guerre de Sécession. — Le *Springbok* était une barque anglaise, expédiée à destination de Nassau, île de la Nouvelle-Providence, du groupe des Bahamas, possession anglaise. Ce navire, frété pour un port neutre, fut saisi, le 3 février 1863, par le vaisseau de guerre fédéral *Sonoma*, en pleine mer, à une distance de 150 milles de Nassau, vers lequel il se dirigeait. Le 1^{er} août, la Cour de district de New-York condamnait le navire et la cargaison. — Appel. — La Cour suprême rendit en 1867 un arrêt qui, relaxant le navire, maintenait la saisie de la cargaison et condamnait les propriétaires du bâtiment aux frais. Cet arrêt reconnaissait que les papiers de bord, notamment la charte-partie, étaient réguliers et qu'aucun d'eux ne portait de trace de falsification ou de dissimulation. De ces papiers résultait la preuve que Nassau était la vraie destination du navire.

Les juges de la Cour suprême écartèrent cette preuve en s'attachant à des présomptions plus que vagues. Ils affirmèrent, sans apporter aucune démonstration, que le chargement avait été dès le principe embarqué dans l'*intention* de violer le blocus ; que les propriétaires du chargement avaient eu l'*intention* de le faire transborder à Nassau sur quelque navire, plus propre que le *Springbok* à atteindre sans encombre un port bloqué (*non désigné*) ; que le voyage de Londres au port bloqué (*inconnu et indéterminé*) avait, en ce qui concerne le chargement, dans l'intention des parties, constitué un seul voyage, et que le chargement avait été, dès la mise à la voile du navire, passible de condamnation dans le cas de saisie, à quelque moment du voyage que ce fût. — Cette sentence souleva une vive émotion et fut critiquée par Phillimore et par les avocats de la couronne d'Angleterre. — Elle fut cependant confirmée par la commission mixte instituée à Washington, en vertu de l'article 12 du traité du 2 mai 1871, pour juger de pareils différends entre les États-Unis et l'Angleterre, commission composée d'un délégué de chacune des parties et du ministre d'Italie.

La sentence relative au *Springbok* a été l'objet d'une consultation très remarquable, en sens contraire, délibérée par une commission de l'Institut de droit international, en avril 1882, commission composée d'éminents juriconsultes de divers pays. La thèse de la Cour suprême y est vigoureusement réfutée et ses conséquences inadmissibles nettement indiquées. *Il en résulterait quant au blocus que tout port neutre, auquel aurait été expédié un chargement neutre à bord d'un*

navire neutre, deviendrait un port bloqué PAR INTERPRÉTATION, dès qu'il y aurait des motifs de soupçonner que le chargement, après son débarquement en port neutre, pourrait être ultérieurement chargé sur un autre bâtiment et expédié vers un port réellement bloqué.

La sentence de la Cour suprême a été condamnée par les publicistes les plus autorisés, par Arntz, Asser, Bulmerincq, Calvo, Gessner, Hall, Vernon Harcourt (*Historicus*), Geffcken, Lawrence, Phillimore, Travers-Twiss, Westlake, de Boeck, Fauchille, etc. (V. n° 1567³) (1).

1650. — Cette thèse de la *continuité du voyage* n'est pas nouvelle. — Ce qui est récent, c'est l'application qui en a été faite à la violation du blocus. — Cette théorie doit être rejetée. Elle anéantit absolument la liberté des mers et la liberté commerciale des neutres. Elle conduit à déclarer l'Etat bloqueur seul maître de l'Océan et à mettre le commerce du monde entier à la merci des belligérants. Il suffira, dit M. Fauchille, qu'il y ait dans le monde un *certain* port bloqué, pour que tout le commerce soit rendu impossible aux peuples neutres (2).

1651. — Lorsqu'un navire a violé de fait un blocus, soit en entrant, soit en sortant, à quel moment peut-il être *régulièrement, légitimement*, saisi par les navires de l'escadre bloquante ?

Les auteurs anglais et américains, la jurisprudence des cours des Etats-Unis comme celle des cours anglaises admettent que les navires infracteurs de blocus peuvent être saisis aussi longtemps qu'ils n'ont pas atteint leur destination finale, sans qu'il y ait lieu de distinguer s'ils ont été ou non poursuivis par les croiseurs des belligérants. Le délit se continue jusqu'à l'entrée au port de destination (3). Il n'est pas effacé, il ne cesse pas par suite d'une relâche, forcée ou volontaire, dans un port intermédiaire. — Anglais et Américains admettent le *droit de suite*, la faculté de saisir et de confisquer le navire neutre pendant toute la durée du voyage de sortie ou de retour. Ainsi souvent décidé par le juge anglais Sir William Scott (Lord Stowell). Ainsi jugé par les tribunaux américains pendant la guerre de Sécession. — Avec cette doctrine, un navire est rencontré, loin du port bloqué, par un croiseur appartenant au pays du bloquant, qui est absolument étranger à la flotte du blocus ; ce croiseur visitera le navire et, ayant constaté sa provenance, il le saisira pour avoir violé le blocus. Il y a là quelque chose d'excessif. Le belligérant n'a pas un droit de punir,

(1) Gessner, *Le droit des neutres*, pp. 230, et R. D. I., t. VII, pp. 236 à 255. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, n° 117 ; *La théorie de la continuité du voyage appliquée à la contrebande de guerre et au blocus*, 1877 ; *Des droits des belligérants sur mer depuis la déclaration de Paris*, R. D. I., t. XVI, p. 113. — *Consultation de l'Institut*, R. D. I., t. XIV, p. 329. — De Boeck, *De la propriété privée*, n° 175. — Paul Fauchille, *Du blocus maritime*, pp. 333 et s. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 56, note 9.

(2) Sur la théorie du voyage continu en matière de blocus, V. les ouvrages cités *supra*, n° 1567³; note, et en tête du chapitre V, note, p. 930.

(3) Travers-Twiss, *op. cit.*, n° 114 et 115.

il n'a qu'un droit de défense : on conçoit l'application de ce droit au moment où on entrave ses opérations, mais non quand, comme c'est le cas ici, l'acte coupable est accompli.

1652. — Les publicistes allemands, espagnols, français, italiens pensent, en général, qu'un navire ne peut être saisi comme coupable de violation de blocus, que s'il est pris traversant ou tentant de traverser la ligne d'investissement, ou dans le port bloqué, ou au moment où il essaie d'en sortir. — Mais ils ajoutent raisonnablement que si le navire neutre, au moment où il cherche à violer un blocus, est poursuivi par un des vaisseaux de l'escadre et tente d'échapper par la fuite, le croiseur belligérant, qui lui donne la chasse, peut capturer le délinquant, s'il l'atteint en pleine mer, avant son entrée dans le port ou dans les eaux juridictionnelles d'un Etat neutre (1).

1653. — Le vaisseau, qui rompt un blocus, peut être saisi par un navire de l'escadre de blocus ; mais cette saisie doit être validée par un tribunal spécial de prises. La mesure provisoire est remplacée par une sentence définitive, et la confiscation, l'adjudication de la prise est substituée à la simple saisie, si celle-ci a été retenue et jugée régulière et légitime. — Quant aux mesures que doit ou que peut prendre le commandant du capteur, V. ci-dessus, nos 1408 à 1410.

1654. — D'après tous les traités conclus pendant le XIX^e siècle, la violation d'un blocus, soit pour entrer dans le port, soit pour en sortir, doit toujours entraîner la double condamnation du navire et de la cargaison.

Tel est aussi le principe admis par les lois et règlements particuliers des Etats (Règlements danois du 16 février 1864, prussien du 20 juin 1864 ; ordonnances espagnole du 26 novembre 1864, italienne du 20 juin 1866, autrichienne du 9 juillet 1866, etc.).

1655. — Les publicistes sont, au contraire, fort divisés. — a) Plusieurs, Bulmerincq, Hautefeuille, Fauchille, G.-F. de Martens, Massé, Morin, Négrin, Pistoye et Duverdy, etc., reconnaissent au belligérant le droit de confisquer le navire et la cargaison entière, quels que soient sa nature et son propriétaire.

b) D'autres pensent que le belligérant ne peut frapper que celui qui a eu l'intention coupable de violer le blocus. La peine infligée pour la rupture d'un blocus ne peut consister que dans la confiscation du navire. La cargaison ne peut être, elle aussi, sujette à confiscation que si son propriétaire, qui ne doit pas être en même temps propriétaire du navire, ne peut pas prouver qu'il est resté étranger à la violation du blocus. Ainsi opinent Calvo, Bluntschli, Gessner, Ortolan, Perels et plusieurs publicistes italiens, tels que Sandona, Schiattarella.

c) Les publicistes anglais admettent, en règle générale, la double

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 225. — Paul Fauchille, *op. cit.*, p. 355. — Gessner, *op. cit.*, p. 228. — Perels, *op. cit.*, p. 307. — Décret espagnol du 26 novembre 1864, art. 6.

confiscation du navire et de la cargaison. Ils adoptent la présomption que la violation d'un blocus a en vue l'avantage de la cargaison aussi bien que celui du navire et se consomme avec le consentement des propriétaires de l'un et de l'autre. — Contre cette présomption, nulle autre preuve que celle fournie par les papiers trouvés à bord du navire, lors de la capture. — Néanmoins ils s'en tiennent à la capture du seul navire, lorsque le fait du blocus, connu du capitaine, était inconnu au propriétaire du chargement. Par exemple, un navire a commencé son voyage, alors que le blocus de son port de destination n'était et ne pouvait pas être connu du propriétaire de la cargaison. Informé du blocus dans le cours de son voyage ou à l'entrée du port bloqué, le capitaine a persisté à faire voile vers sa primitive destination (Hall, *op. cit.*, § 264. — Phillimore, *Comm.*, t. III, p. 506. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, nos 116 et s.).

d) Pasquale Fiore a une opinion particulière : la confiscation doit se borner à la cargaison. Il n'y a entre la contrebande et le blocus d'autre différence que celle-ci : le blocus fait de toute chose des objets de contrebande. Il faut donc suivre les mêmes règles qu'en matière de contrebande de guerre (*Nouveau droit int. public*, t. II, 513).

1656. — L'équipage du bâtiment neutre, qui a violé le blocus et qui a été capturé, ne peut être traité comme prisonnier de guerre : mais les hommes peuvent être retenus pour servir de témoins lors du jugement de la prise (Instructions américaines du 9 mai 1864 ; ordonnance autrichienne du 3 mars 1864 ; règlement prussien du 20 juin 1864 ; Instructions françaises du 25 juillet 1870).

SECTION IV. — Le blocus et la déclaration de Londres du 26 février 1909 (1)

1656¹. — Les dissidences qui, sur bien des points, existaient entre les Etats en matière de blocus présentaient de graves inconvénients pour le commerce des neutres. La conférence de la Haye de 1907 a essayé de les faire disparaître, mais elle ne put y parvenir (n° 1609¹). Une entente ne s'est réalisée entre les puissances qu'à la conférence navale de Londres de 1908-1909. La déclaration du 26 février 1909 forme ainsi comme le code international du blocus maritime en temps de guerre.

(1) V. Gùldenagel, *Verfolgung und rechtsfolgen des blockadebruchs*, 1911. — Jousset, *Le blocus à la Conférence de Londres*, 1910. — Myers, *The legal basis of the rules of blockade in the declaration of London*, A. J., 1910, p. 571.

§ 1. — Conditions d'existence du blocus maritime

A. — Lieux susceptibles d'être bloqués

1656². — Aux termes de l'article 1^{er}, « le blocus doit être limité aux ports et aux côtes de l'ennemi ou occupés par lui ». D'après l'article 18, « les forces bloquantes ne doivent pas barrer l'accès aux ports et aux côtes neutres ». Ces solutions sont une conséquence de l'idée que le blocus est une opération de guerre. Un blocus ne saurait donc être dirigé contre un port neutre, malgré l'intérêt que pourrait y avoir, un belligérant à raison du rôle de ce port neutre pour le ravitaillement de son adversaire. — Oppenheim (*International law*, t. II, § 373) fait remarquer que l'article 18 de la déclaration de Londres, en déclarant que « les forces bloquantes ne doivent pas barrer l'accès aux ports et aux côtes neutres », a entièrement prohibé le blocus des embouchures d'un fleuve qui sert de limite entre un Etat belligérant et un Etat neutre (Ex. : Rio Grande entre les Etats-Unis et le Mexique), mais qu'il n'a pas prévu le cas du blocus des embouchures des rivières qui, comme le Danube ou le Rhin, traversent, de leurs sources à leurs embouchures, le territoire de divers Etats dont quelques-uns sont demeurés neutres. — Il peut se présenter des difficultés de fait, par exemple lorsqu'un port neutre est très rapproché d'un port ennemi et que, par conséquent, les forces bloquantes établies devant le port ennemi empiètent en quelque sorte sur la zone de navigation du port neutre.

B. — Investissement réel du lieu bloqué

1656³. — « Conformément à la déclaration de Paris de 1856, dit l'article 2, le blocus, pour être obligatoire, doit être effectif, c'est-à-dire maintenu par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral ennemi ». Les Etats-Unis, qui n'ont pas signé la déclaration de Paris, et qui ainsi ne pouvaient admettre la règle de l'effectivité que comme règle coutumière, ont désormais accepté cette règle comme règle conventionnelle puisqu'ils ont signé la déclaration de Londres. — Quand peut-on dire qu'un blocus est maintenu par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral ennemi ? Il est difficile à ce sujet de poser des principes absolus : tout dépend des circonstances de fait, des conditions géographiques. Aussi l'article 3 de la déclaration dispose : « La question de savoir si le blocus est effectif est une question de fait ». En cas de contestation sur ce point, ce seront les tribunaux de prises nationaux et, sur recours, la Cour internationale des prises, qui décideront. L'intervention de cette Cour internationale, juridiction véritablement impartiale, aura un effet préventif appréciable : les belligérants hésiteront à établir des blocus non effectifs de peur que la Cour n'annule les

décisions de leurs tribunaux qui les auront déclaré réguliers. — La conférence navale de Londres n'a pas cru devoir se prononcer expressément au sujet des blocus par pierres, par mines ou par sous-marins.

C. — *Déclaration et notification du blocus*

1656⁴. — « Le blocus, pour être obligatoire, doit, dit l'article 8, être déclaré conformément à l'article 9 et notifié conformément aux articles 11 et 16 ».

1656⁵. — 1^o Déclaration. — La *déclaration de blocus* est l'acte de l'autorité compétente (gouvernement ou chef d'escadre) constatant qu'un blocus est établi ou va l'être dans certaines conditions. L'article 9 détermine ces conditions : « La déclaration de blocus est faite, soit par la puissance bloquante, soit par les autorités navales agissant en son nom ; elle précise : 1^o la date du commencement du blocus ; 2^o les limites géographiques du littoral bloqué ; 3^o le délai de sortie à accorder aux navires neutres ». On n'a pas fixé la durée de ce délai qui dépend de circonstances variables ; il a été entendu qu'il devait être raisonnable. Qu'arrivera-t-il si les conditions prévues par la déclaration n'ont pas été observées ? Par exemple, la déclaration porte qu'un blocus sera constitué dans certaines limites géographiques et à tel jour, et, en fait, le blocus a été établi dans des limites moins étendues, ou a commencé plusieurs jours après la date annoncée. Non seulement on doit déclarer irréguliers les blocus des ports non réellement investis dans l'espace ou dans le temps, mais on doit considérer comme sans valeur les blocus réalisés en fait ; la déclaration, lorsque les faits ne concordent pas avec ses mentions, est nulle, ne produit aucun effet, et il faut en faire une autre. C'est ce qui résulte de l'article 10 : « Si la puissance bloquante ou les autorités navales agissant en son nom ne se conforment pas aux mentions, qu'en exécution de l'article 9, 1^o et 2^o, elles ont dû inscrire dans la déclaration de blocus, cette déclaration est nulle, et une nouvelle déclaration est nécessaire pour que le blocus produise ses effets ». — Faut-il admettre aussi la nullité de la déclaration dans le cas où celle-ci n'aurait pas donné un délai de sortie aux navires se trouvant dans le port déclaré bloqué ? Il serait déraisonnable d'admettre cette nullité. En pareil cas, la sanction sera que les navires qui sortiront du port ne pourront pas être saisis pour violation de blocus : du moment où on n'a pas fixé de délai, ils sont en droit de franchir la ligne de blocus à n'importe quel moment ; c'est ce que dit l'article 16 (n^o 1656⁶).

1656⁶. — 2^o Notification. — La *notification de blocus* est, d'après la déclaration de Londres (art. 11), le fait de porter à la connaissance des puissances neutres ou de certaines autorités la déclaration de blocus. Il y a ici, aux termes de l'article 11, deux espèces de notifications : 1^o la notification aux puissances neutres, qui correspond à

ce qu'on appelait la notification diplomatique ou générale (n° 1631) et qui a pour objet de faire connaître le blocus aux navires qui peuvent faire voile vers le port bloqué ; 2° la notification aux autorités locales, qui est faite, comme cela était déjà pratiqué, par le commandant des forces bloquantes (n° 1631) et dont le but est d'informer du blocus les navires neutres se trouvant dans le port investi.

La première est faite « aux puissances neutres, par la puissance bloquante, au moyen d'une communication adressée aux gouvernements eux-mêmes ou à leurs représentants accrédités auprès d'elle ». La communication aura lieu ordinairement au moyen des agents diplomatiques ; si le belligérant n'est pas en rapports diplomatiques avec le pays neutre, il s'adressera directement au gouvernement de ce pays par la voie télégraphique. Les gouvernements neutres, ainsi avisés, feront parvenir la nouvelle sur les divers points de leur territoire.

La seconde notification, que le commandant de la force bloquante fait aux autorités locales, par le moyen d'un navire parlementaire ou d'un navire de cartel, est transmise par ces autorités, aussitôt que possible, aux consuls étrangers qui exercent leurs fonctions dans le port ou sur le littoral bloqués. Ces autorités engageraient leur responsabilité en ne s'acquittant pas de cette obligation. Les consuls feront connaître le blocus et le délai de sortie à leurs nationaux.

Ces notifications sont nécessaires pour qu'un blocus existe. Un blocus non notifié n'est pas obligatoire. C'est ce que déclare l'article 3. Et l'article 16, alinéa 2, le dit spécialement en ce qui concerne la notification aux autorités locales : « Le navire neutre qui sort du port bloqué, alors que, par la négligence du commandant de la force bloquante, aucune déclaration de blocus n'a été notifiée aux autorités locales ou qu'un délai n'a pas été indiqué dans la déclaration notifiée, doit être laissé libre de passer ».

Dès qu'existent les deux notifications, le blocus est-il nécessairement obligatoire pour les navires neutres ?

Antérieurement à la déclaration de Londres, on s'accordait à admettre que la notification aux autorités du port bloqué suffisait pour rendre le blocus obligatoire vis-à-vis des navires voulant quitter le port (n° 1632) ; mais on ne s'entendait plus en ce qui concerne les navires venant du large et s'approchant du port investi : en effet, tandis que, d'après la pratique anglaise, la notification diplomatique faite aux puissances neutres était déclarée suffisante pour imposer le blocus à ces navires (n° 1634), la pratique française affirmait la nécessité d'une notification *spéciale*, adressée par le commandant de la force bloquante à chaque navire arrivant sur la ligne d'investissement (n° 1635).

La déclaration du 26 février 1909 n'a, en principe, rien changé à la pratique ancienne en ce qui touche les navires *sortant d'un port bloqué*. Si une notification régulière du blocus a été faite aux autorités

locales, les navires qui se trouvent dans le port sont présumés connaître le blocus, et celui-ci doit avoir tous ses effets à leur égard. C'est ce qui ressort des termes de l'article 16, alinéa 2. — Mais il est une hypothèse qui peut se produire : le commandant a bien notifié le blocus aux autorités du port bloqué, mais celles-ci n'ont pas divulgué la notification du commandant ou l'ont empêchée d'être efficace en interceptant toute communication avec le dehors. Dira-t-on que dans cette situation le blocus n'est pas plus opposable aux neutres que si une déclaration n'avait pas été notifiée aux autorités locales ? Cette solution, qui ne tiendrait aucun compte de la notification du commandant, serait excessive. On doit admettre en pareil cas que les navires neutres ne sont pas présumés avoir connu le blocus et, par suite, qu'une notification *spéciale* de ce blocus devra leur être faite par le commandant.

Relativement aux *navires venant du large*, la déclaration a, au contraire, modifié l'état de choses antérieur. Repoussant à la fois la pratique anglaise (n° 1634) et la pratique française (n° 1635), elle consacre un système spécial en distinguant entre les navires qui ont connu réellement ou sont censés avoir connu l'existence du blocus, et ceux qui ne l'ont pas connue ou ne peuvent être présumés l'avoir connue. Pour les premiers, la notification aux puissances neutres est suffisante ; pour les seconds, il faut en outre une notification spéciale. C'est au capteur qu'il appartiendra d'établir qu'un navire neutre a eu connaissance du blocus. Mais il y a ici une présomption, qui admet toutefois la preuve contraire : « La connaissance du blocus, dit l'article 15, est, sauf preuve contraire, présumée, lorsque le navire a quitté un port neutre postérieurement à la notification, en temps utile, du blocus à la puissance dont relève ce port ». S'il est établi par les papiers de bord que le navire rencontré a quitté un port neutre après la notification du blocus faite à la puissance dont dépend ce port en temps utile, c'est-à-dire s'il s'est écoulé un temps suffisant pour que le gouvernement neutre ait pu faire connaître le blocus aux autorités de ce port, il est en effet naturel de présumer que le navire, étant sorti du port à ce moment, connaissait le fait du blocus. Qu'on suppose, au contraire, que le navire neutre a quitté son dernier port avant que le blocus ait été notifié et qu'on ne justifie pas qu'il ait connu autrement, d'une manière quelconque, par exemple au moyen de la télégraphie sans fil, l'état de blocus, celui-ci ne pourra l'obliger que si une notification spéciale lui en est faite par un bâtiment de la force bloquante. L'article 16, alinéa 1, dispose à ce sujet ainsi qu'il suit : « Si le navire qui approche du port bloqué n'a pas connu ou ne peut être présumé avoir connu l'existence du blocus, la notification doit être faite au navire même par un officier de l'un des bâtiments de la force bloquante ». « La notification spéciale, ajoute ce même article 16, alinéa 1, doit être portée sur le livre de bord avec indication de la date et de l'heure, ainsi que de la position géographique du navire

à ce moment ». On le voit donc, désormais, contrairement à ce qui avait lieu dans la pratique française, la notification spéciale n'est plus exigée que d'une manière exceptionnelle.

1656⁷. — Tout blocus doit être déclaré et notifié, s'il peut être considéré comme un blocus nouveau. Et on considère comme tel : 1° Le blocus qui est étendu au delà de ses limites primitives. 2° Le blocus qui, ayant été levé pour une cause quelconque, vient ensuite à être repris. Mais, pour qu'il en soit ainsi, il faut que le blocus ait été levé ; il ne suffirait pas d'une simple suspension du blocus. Il n'est qu'une hypothèse où le blocus peut être réputé suspendu : c'est celle où par suite du mauvais temps les forces bloquantes se sont momentanément éloignées ; au cas où elles reviennent devant le port, il n'y aurait donc pas lieu à une nouvelle déclaration et à de nouvelles notifications. En dehors de cette hypothèse, l'éloignement des forces bloquantes entraînera la levée du blocus : c'est ce qui aura lieu par exemple si les forces s'éloignent volontairement ou sont chassées par l'arrivée d'une escadre ennemie. Ainsi le décident les articles 12 et 4 de la déclaration : « Art. 12. Les règles relatives à la déclaration et à la notification de blocus sont applicables dans le cas où le blocus serait étendu ou viendrait à être repris après avoir été levé. — Art. 4. Le blocus n'est pas considéré comme levé si, par suite du mauvais temps, les forces bloquantes se sont momentanément éloignées ». — Aux termes de l'article 13, « la levée volontaire du blocus, ainsi que toute restriction qui y serait apportée, doit être notifiée dans la forme prescrite par l'article 11 ». Il convient d'observer que c'est seulement la levée *volontaire* qui doit être notifiée aux puissances neutres et aux autorités du port bloquant ; si le bloquant est chassé par l'ennemi, il n'a pas à faire connaître sa défaite que son adversaire se chargera d'annoncer assez tôt. A la levée volontaire on assimile le cas où le blocus est limité. Que décider si la notification n'est pas faite ? Il n'y a pas ici de sanction analogue à celle attachée à l'obligation de faire connaître l'établissement d'un blocus ; les navires profiteront de la levée quand même elle n'aurait pas été notifiée ; si quelque préjudice est subi, la puissance bloquante qui n'a pas notifié le blocus s'exposera à des réclamations diplomatiques comme ayant méconnu un devoir international.

§ 2. — Effets du blocus

1656⁸. — Le blocus a pour effet d'interdire les communications avec le port qui en est l'objet. — Etant une opération de guerre ayant pour but d'interrompre toutes les relations commerciales du port bloqué, il doit empêcher l'entrée ou la sortie de tous les navires de commerce, sans distinction de nationalité, qu'ils appartiennent à des nationaux de l'Etat bloquant, de l'Etat ennemi ou d'un Etat neutre ;

en fait, il a toutefois moins d'intérêt vis-à-vis des navires ennemis puisque, la propriété ennemie n'étant pas inviolable sur mer, ceux-ci sont saisissables en tant qu'ennemis et indépendamment de tout blocus. C'est ce que déclare l'article 5 : « Le blocus doit être impartialement appliqué aux divers pavillons ». — L'interdiction qui s'applique à tous les navires de commerce s'applique-t-elle aussi aux navires de guerre ? Ici la déclaration ne consacre pas une règle absolue. En principe, le port est fermé aux navires de guerre, mais le commandant, s'il estime qu'il n'a pas intérêt à empêcher toute communication, *peut*, par courtoisie, autoriser l'entrée ou la sortie de navires de guerre : la permission ainsi donnée ne saurait donc faire considérer le blocus comme non effectif. « Le commandant de la force bloquante peut accorder à des navires de guerre la permission d'entrer dans le port bloqué et d'en sortir ultérieurement », dispose l'article 6. Toutefois, suivant la règle de l'article 5, le commandant doit agir impartialement, sans que cependant il s'ensuive que parce qu'il a laissé entrer ou sortir un navire de guerre neutre il sera obligé de laisser entrer ou sortir tous les navires de guerre neutres : il y a ici une question d'appréciation.

Il est certains cas où des navires soumis au respect du blocus ont dans une certaine mesure le *droit* de ne pas tenir compte de celui-ci. — Il en est ainsi, d'abord, pour certains navires neutres se trouvant dans le port bloqué. L'article 9 de la déclaration stipule, en effet, que la déclaration de blocus notifiée aux autorités locales doit déterminer un délai de sortie à accorder aux navires neutres. Il en résulte que les navires existant dans le port au moment de la notification de la déclaration de blocus, mais seulement ceux-là, seront en droit d'en sortir dans le délai indiqué. Ces navires devront-ils sortir dans l'état où ils étaient au moment de la notification, ou pourront-ils continuer leurs opérations de déchargement ou de chargement ? Le texte de la déclaration ne dit rien à ce sujet, mais on a admis que les navires de commerce, dans le délai fixé, peuvent faire ce qu'ils veulent et que le délai n'a toute sa valeur que si on leur permet de terminer leurs opérations. — Il en est de même, en second lieu, pour certains navires venant du large, s'ils se trouvent en détresse, c'est-à-dire sont désemparés, manquent de vivres ou d'eau, ont des avaries exigeant une réparation immédiate. Le cas de détresse constaté par une autorité de la force bloquante, ils ont le droit de franchir la ligne d'investissement. L'escadre de blocus ne pourrait les empêcher d'entrer dans le port que si elle rend leur entrée inutile en mettant à leur disposition les secours dont ils ont besoin. Une fois entrés dans le port, les navires pourront en sortir après avoir fait leurs réparations, mais dans le même état où ils étaient lors de leur entrée, c'est-à-dire sans avoir réalisé des opérations commerciales : il ne faut pas que l'état de détresse serve de prétexte à de semblables opérations. Telles sont les solutions de l'article 7 : « Un navire neutre, en cas de détresse constatée par une autorité des forces bloquantes, peut pénétrer dans la localité

bloquée et en sortir ultérieurement à la condition de n'y avoir laissé ni pris aucun chargement ».

§ 3. — Violation du blocus

1656⁹. — Quand y a-t-il violation d'un blocus ? Faut-il pour cela une tentative réelle de traverser la ligne de l'escadre bloquante ? Ne suffit-il pas qu'un navire qui connaît l'existence du blocus mette à la voile ou se dirige vers un port bloqué, à quelque distance qu'il se trouve de ce port ? Cette dernière doctrine, connue sous le nom de *droit de prévention*, était la doctrine anglaise ; la première constituait la théorie admise par la plupart des pays continentaux et notamment par la France. La déclaration de Londres a essayé une conciliation entre les deux systèmes. Elle considère qu'il n'y a violation du blocus de la part d'un navire que si celui-ci trouble vraiment les opérations navales nécessaires à la constitution d'un blocus effectif, mais elle estime que la violation existe à cet égard avant même que le navire ait tenté de franchir la ligne de blocus. « La saisie des navires neutres pour violation de blocus, dispose l'article 17, peut être effectuée dans le *rayon d'action* des bâtiments de guerre chargés d'assurer l'effectivité du blocus ». Mais, dit le même article, elle ne peut être effectuée que dans ce *rayon d'action*. Qu'est-ce qui constitue le *rayon d'action* ? L'explication en a été fournie dans la discussion à la conférence : « c'est l'ensemble des zones de surveillance organisées par le commandant de la force bloquante de telle manière que le blocus soit effectif ».

1656¹⁰. — Une autre innovation importante de la conférence de Londres a trait à ce qu'on appelle la *théorie du voyage continu* (nos 1649 et 1650). Cette théorie a été expressément condamnée en matière de blocus. C'est la destination réelle du navire qui doit être envisagée quand il s'agit de violation de blocus, et non la destination ultérieure de la cargaison : cette destination, prouvée ou présumée, ne peut donc suffire à autoriser la saisie, pour violation de blocus, d'un navire actuellement destiné à un port non bloqué. Ainsi un navire à destination d'un port neutre, voisin d'un port bloqué, ne peut être saisi sous prétexte qu'après avoir touché au port neutre il ira porter sa cargaison au port bloqué ; c'est au belligérant à surveiller le navire quand il naviguera entre le port non bloqué et le port bloqué. Mais il est évident que le croiseur pourra toujours établir que la destination à un port non bloqué n'était qu'apparente et qu'en réalité la destination immédiate du navire est bien le port bloqué. « La violation du blocus, déclare l'article 19, est insuffisamment caractérisée pour autoriser la saisie du navire, lorsque celui-ci est actuellement dirigé vers un port non bloqué, quelle que soit la destination ultérieure du navire ou de son chargement ».

1656¹¹. — Un navire est sorti du port bloqué ou a tenté d'y entrer. Sera-t-il indéfiniment saisissable pour violation de blocus ? La pra-

tique anglaise considérait que le navire pouvait être saisi pendant tout le voyage de retour, jusqu'à son arrivée à destination, quand même il serait rencontré par un croiseur ne faisant pas partie de la flotte de blocus. C'était le *droit de suite*. Ce droit a été écarté par la conférence de Londres. « Le navire, dit l'article 20, qui, en violation du blocus, est sorti du port bloqué ou a tenté d'y entrer, reste saisissable tant qu'il est poursuivi par un bâtiment de la force bloquante. Si la chasse en est abandonnée ou si le blocus est levé, la saisie n'en peut plus être pratiquée ». La question de savoir si la chasse est abandonnée est une question de fait. Mais, d'après ce qui a été dit à la conférence, il ne suffirait pas que le navire se fût réfugié dans un port neutre : le croiseur qui le poursuit peut attendre sa sortie, de sorte que la chasse est suspendue, mais non abandonnée.

1656¹². — Quelles sont les conséquences d'une violation de blocus ? La violation du blocus entraîne la confiscation du navire. Elle atteint aussi en principe le chargement, et il n'y a pas lieu de distinguer suivant la nature de celui-ci. Le chargement n'échappe à la confiscation que si le chargeur fait la preuve qu'au moment de ce chargement il était de bonne foi, c'est-à-dire ne connaissait pas et ne pouvait connaître l'intention de violer le blocus. D'après l'article 21 : « Le navire reconnu coupable de violation de blocus est confisqué. Le chargement est également confisqué, à moins qu'il soit prouvé qu'au moment où la marchandise a été embarquée le chargeur n'a ni connu ni pu connaître l'intention de violer le blocus ».

1656¹³. — Dans tous les cas, ainsi que le déclare l'article 14, « la saisissabilité d'un navire neutre pour violation de blocus est subordonnée à la connaissance réelle ou présumée du blocus ».

1656¹⁴. — La solution qui défend aux aéronefs neutres de naviguer au-dessus et même aux alentours du territoire des belligérants (n° 1481⁵) rend en principe sans intérêt la question de savoir si les blocus établis d'une manière effective par un belligérant sont obligatoires pour les aéronefs neutres comme pour les navires neutres. Cette question ne pourra se poser que dans le cas assez rare où le rayon d'action d'un blocus, tel que l'a entendu la déclaration de Londres du 26 février 1909 (n° 1656⁹), est supérieur à 11,000 mètres : en pareil cas, on ne voit aucune raison de distinguer entre la navigation aérienne et la navigation maritime (Paul Fauchille, Rapport et Nouveau Rapport de 1911).

SECTION V. — Le blocus d'après la pratique postérieure à la déclaration de Londres

1656¹⁵. — L'Italie, en guerre avec la Turquie, déclara le 29 septembre 1911 le blocus de la côte de Lybie et les 24 janvier et 7 avril

1912 celui d'une partie de la côte de la mer Rouge. Ses déclarations ont contenu la date de leur commencement et les limites géographiques de leur étendue. Elles furent notifiées aux neutres ainsi que par le commandant des forces bloquantes aux autorités locales et aux consuls des lieux bloqués. Le soin de fixer le laps de temps accordé pour la sortie des navires neutres était laissé au commandant des bâtiments de blocus; le gouvernement italien permit par des licences aux navires transportant des pèlerins dans les villes saintes de passer, sous la surveillance des navires bloquants, entre l'île de Kamaran et Ras Bajad, pour se rendre à la station quarantenaire de Kamaran, comprise dans la zone bloquée; il autorisa aussi un navire français et deux anglais à traverser la ligne de blocus autour de Hodeida pour embarquer dans ce port des sujets étrangers. A raison du fait que les côtes bloquées n'avaient que de rares points d'accès, on peut considérer que ces blocus ont été effectifs (1).

1656⁶. — Pendant la guerre qui mit aux prises en 1912-1913 la Turquie avec les Etats balkaniques, de nombreux blocus furent établis par la Grèce. Celle-ci en notifia toujours aux puissances neutres l'établissement, la levée, les extensions et les restrictions. Lors du blocus du littoral ottoman, s'étendant du port de Gourmenitza jusqu'à l'entrée du golfe Arta, de ses ports, fleuves, havres, rades et criques (entre les parallèles 39° 32 nord et 38° 56 nord et les méridiens 20° 5, et 20° 46, de longitude orientale Greenwich) proclamé le 21 octobre 1912 par le commandant en chef des forces navales grecques dans la mer Ionienne, celui-ci a déclaré qu'« un délai de 24 heures à partir d'hier était accordé aux navires neutres pour sortir librement des lieux bloqués » et qu'« il serait procédé, contre tout bâtiment qui tenterait de violer le blocus, conformément aux règles du droit international et aux traités en vigueur avec les puissances neutres ».

1656⁷. — Au mois de septembre 1913, lors de la guerre civile qui désola la République Dominicaine, le Gouvernement de cette République notifia aux légations étrangères à Saint-Domingue le blocus des ports de Puerto-Plata, Sanchez et Samana, en déclarant que deux navires de guerre rendraient le blocus de ces ports effectif (2).

1656⁸. — Les règlements de prise que les belligérants publièrent postérieurement à la déclaration de Londres, notamment au cours de la guerre mondiale de 1914-1919, consacrent en général les règles de cette déclaration. Telles furent en particulier les Instructions françaises du 19 décembre 1912 et du 30 janvier 1916 (art. 64-68), l'ordonnance allemande de 1909-1914 (art. 57-80) et les règles italiennes du 25 mars 1917 (art. 23-41). Les Instructions des Etats-Unis de 1907, publiées après leur rupture et après leur déclaration de guerre

(1) V. Rapisardi-Mirabelli, *La guerre italo-turque et le droit des gens*, R. D. I., 2^e série, t. X, pp. 103 et s. et 573.

(2) *Journal officiel de la République Française*, 21 septembre 1913.

avec l'Allemagne, ont admis aussi en matière de blocus la plupart des règles de la déclaration de Londres (art. 27 et s., 26 et s.) : elles ont toutefois, conformément à la pratique anglaise, condamnée par la déclaration de Londres (n° 1656¹¹), déclaré saisissable pendant tout le voyage, jusqu'à son arrivée à destination, le navire qui est sorti d'un port bloqué ou a tenté d'y entrer (art. 32 et 31).

1656¹⁹. — Au cours de la grande guerre, il fut procédé à plusieurs blocus qui semblent bien avoir été de véritables blocus dans les conditions admises jusqu'alors : ils furent constitués au moyen de forces navales suffisantes, dûment déclarés et notifiés. Ainsi furent établis les blocus de la côte du Monténégro par l'Autriche-Hongrie le 10 août 1914 ; des côtes d'Autriche-et d'Albanie et de la mer Adriatique par l'Italie les 26 et 30 mai et 6 juillet 1915 ; du Cameroun et de l'Asie Mineure les 23 avril 1915 et 10 janvier 1916 et le 2 juin 1915 par la France et la Grande-Bretagne : le blocus du Cameroun a été déclaré levé le 1^{er} mars 1916 ; de la Syrie par la France le 25 août 1915 ; de la côte de l'Est africain allemand par la Grande-Bretagne dans la nuit du 28 février au 1^{er} mars 1915 ; de Tsing-Tao par le Japon le 27 août 1914 : ce blocus a été déclaré levé à la date du 10 novembre 1914 ; des côtes de Bulgarie par la France et l'Italie le 16 octobre 1915 ; de Salonique et des côtes de la Grèce par la France et la Grande-Bretagne en juin 1916 ; de la côte de Macédoine depuis la rivière Strouma jusqu'à la frontière gréco-bulgare par la France le 16 septembre 1916 (1).

Les déclarations italiennes des blocus de l'Autriche et de l'Albanie ont disposé que les navires des puissances amies ou neutres auront, à partir de la déclaration du blocus un délai de 10 jours, fixé par le commandant en chef des forces bloquantes, pour sortir de la zone bloquée. Un délai de soixante-douze heures fut accordé aux bâtiments amis ou neutres pour quitter les côtes bloquées du Cameroun, de l'Asie Mineure et de Syrie ; quatre jours de grâce furent accordés pour le départ des navires neutres de la zone bloquée de l'Est africain allemand ; deux jours dans le cas du blocus des côtes de Bulgarie et cinq jours pour celui de la côte de Macédoine. Les restrictions et les extensions des blocus déclarés ont fait l'objet de notifications spéciales (V. Cameroun, 10 janvier 1916 ; Albanie, 30 mai 1915, etc.). Notification des blocus fut faite aux autorités locales. Tout bâtiment qui, en violation du blocus, tente de traverser ou a traversé la ligne de barrement doit être traité conformément aux règles du droit international et aux traités en vigueur (2).

La légalité de quelques-uns des blocus dont il est ici question a été contestée à raison du caractère des territoires sur lesquels ils por-

(1) V. R. D. I. P., t. XXII, XXIII, XXIV, Documents.

(2) V. R. D. I. P., *loc. cit.* — Comp. Pchédéckl, *Le droit maritime de la grande guerre*, p. 175.

taient. Il en fut ainsi notamment pour le blocus de l'Albanie par l'Italie. On a fait remarquer que l'Albanie était un Etat neutre (1). Mais les Italiens ont répondu qu'en fait les forces austro-hongroises s'étaient servies de certains ports d'Albanie pour ravitailler la flotte autrichienne. Des critiques analogues ont été élevées aussi en ce qui concerne les blocus des territoires de la Grèce. On fit observer en effet que la Grèce était un Etat neutre. La France et l'Angleterre déclarèrent que le gouvernement de la Grèce ne s'était pas en fait comporté comme un véritable pays neutre, car il avait de nombreuses façons aidé leurs ennemis, notamment en laissant ceux-ci faire de certaines parties de son territoire des bases d'opérations pour leurs sous-marins (2).

1656²⁰. — Un certain nombre de modifications furent toutefois apportées par les belligérants de 1914-1919 à la théorie du blocus, telle que l'avait formulée la déclaration de Londres.

Quoique la déclaration de Londres ne parle dans son article 6 que des « navires de guerre » comme pouvant être exceptionnellement autorisés par les forces bloquantes à entrer dans un port bloqué (n° 1656⁸), les forces françaises de blocus, ont, au cours de la guerre de 1914, permis à de simples caïques neutres, pour des motifs d'ordre humanitaire, de se rendre en un point de la côte ennemie bloquée : ainsi, le 25 décembre 1915, le caïque grec *Aghios Nicolaos* fut autorisé par la croisière française à se rendre à Hieronda, sur la côte turque bloquée d'Asie Mineure en vue d'y recueillir des réfugiés et de les transporter à Tigani, dans l'île de Samos (V. décision du Conseil des prises français du 5 septembre 1918, Paul Fauchille, *Jurisprudence française en matière de prises maritimes*). Mais le navire ainsi autorisé doit, sous peine de se rendre coupable de violation de blocus, suivre exactement la route qui lui a été assignée et accomplir uniquement l'objet de sa mission : il ne pourrait pas par exemple embarquer des animaux en même temps que les réfugiés (même décision).

La Grande-Bretagne et la France, le 20 et le 25 août 1914, ont, d'autre part, ajouté la stipulation suivante aux règles de la déclaration en ce qui touche les présomptions de connaissance de l'existence d'un blocus : « L'existence du blocus sera présumée connue : a) de tous les navires partant de, ou touchant à un port ennemi dans un délai suffisant, après la notification du blocus aux autorités locales, pour avoir permis au gouvernement ennemi de faire connaître l'existence des blocus ; b) de tous navires qui sont partis de, ou ont touché à un port britannique, français ou allié après la publication de la déclaration de blocus » (V. Instructions françaises de 1916, art. 78, 2^e alinéa).

La Grande-Bretagne, le 30 mars 1916, et la France, le 12 avril 1916,

(1) Lammasch, *Continental Times*, 3 juillet 1915. — Pchédécki, *op. et loc. cit.*

(2) V. Garner, *International law and the world war*, 1920, t. II, pp. 242 et s. et 319.

ont fait une autre modification, plus importante, à la déclaration du 26 février 1909, en supprimant l'article 19 de cette déclaration qui avait écarté la théorie du voyage continu en matière de blocus : désormais, aux termes des décrets de mars et d'avril 1916, « aucun navire ni aucun chargement ne seront exempts de capture pour violation de blocus par le seul motif qu'ils seraient, au moment de la visite, en route pour un port non bloqué ». Un ordre en conseil britannique du 7 juillet 1916 a déclaré expressément que « le principe du voyage continu ou de la destination dernière doit être appliqué à la fois en cas de contrebande et en cas de blocus ». — Le décret portugais du 14 août 1916 a, de son côté, déclaré ce qui suit : « Art. 6. Les marchandises qui ne sont pas considérées comme de la contrebande de guerre et qui appartiennent actuellement à l'ennemi ou à ses alliés, peuvent être saisies à bord de bâtiments neutres pour n'importe quelle destination. — Art. 7. Dans les cas non compris dans ce décret et dans la législation nationale en vigueur, on appliquera les dispositions correspondantes de la législation des pays alliés et les principes généraux du droit international public ». — Les règles de prises italiennes du 25 mars 1917, dans leur article 34, ont appliqué au blocus la théorie du voyage continu. L'Allemagne, dans son ordonnance de 1909-1914 l'avait au contraire expressément exclue par son article 79.

1656²¹. — Mais, en dehors de ces blocus établis en conformité des principes de la déclaration du 26 février 1909, plus ou moins modifiée, l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne se sont encore efforcées d'isoler leurs ennemis par des procédés dont le caractère était moins net et peut être discuté.

Aux premiers jours de la guerre, l'Allemagne parsema de mines flottantes les portions de la haute mer avoisinant les territoires de ses ennemis, de manière que les navires de commerce belligérants ou neutres ne pussent s'y aventurer en sécurité à destination ou en provenance de ces territoires. D'autre part, aux dates respectives du 4 février 1915 et du 31 janvier 1917, elle annonça que, à compter du 18 février 1915 et du 1^{er} février 1917, elle s'opposerait sans autre notification, et par tous les moyens, en dedans de certaines zones qualifiées zones de guerre, à tout trafic maritime dans les eaux environnant la Grande-Bretagne et l'Irlande, la Manche comprise, la France, l'Italie, et la Méditerranée orientale, c'est-à-dire n'hésiterait pas à détruire, corps et biens, à l'aide de ses sous-marins, et sans avertissement préalable, tous les navires de commerce, neutres aussi bien qu'ennemis, qui traverseraient les eaux prohibées.

La Grande-Bretagne et ses alliés, à titre de représailles, posèrent également des champs de mines dans certaines parties de la mer. Et, en réponse à la déclaration allemande du 4 février 1915 qui substituait à la capture réglementée la destruction aveugle des commerçants pacifiques et des équipages non combattants, la France et la Grande-Bretagne, comme « mesurés de représailles », décidèrent,

en vertu d'une déclaration conjointe du 1^{er} mars suivant et d'ordonnances des 13 et 11 du même mois, d'« empêcher les marchandises de toute sorte d'entrer en Allemagne ou d'en sortir, sans toutefois faire courir de risques aux navires et à la vie des neutres et des non-combatants, en stricte conformité avec les principes de l'humanité » : tous navires marchands, à destination où en provenance d'un port allemand ayant à bord un chargement ne constituant pas de la contrebande de guerre et tous navires marchands à destination ou en provenance d'un port neutre, avec une cargaison non de contrebande, de destination, d'origine ou de propriété ennemie, devront être conduits et déchargés dans un port français, anglais ou allié, et leurs marchandises, si elles ne sont pas réquisitionnées, ne seront pas confisquées, mais seront soit restituées à leur propriétaire non ennemi, soit détenues, ou vendues suivant décision de la cour des prises.

Les mesures prises ainsi par l'Allemagne, par la France et par la Grande-Bretagne devaient sans conteste produire des effets analogues à ceux d'un blocus étroit, avec application de la théorie du voyage continu, des territoires de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de l'Allemagne. Les actes qui les notifient ne les ont pas cependant qualifiées de « blocus ». Ce fut toutefois sous ce terme qu'elles furent désignées par la presse et par certains hommes d'Etat des pays belligérants ou neutres (1). — Ces mesures ont-elles ou non, dans la réalité, constitué une application du droit de blocus, tel que le connaissait le droit des gens en vigueur ?

Tout d'abord, en immerçant des mines dans la haute mer et en proposant des sous-marins au contrôle d'une zone de mer autour du

(1) C'est ainsi, notamment, que la *Deutsche Montags-Zeitung* et le *Giornale d'Italia* appellent le procédé allemand « une déclaration de blocus par la menace de sous-marins » et que le secrétaire d'Etat américain Bryan, ainsi que le gouvernement des Etats-Unis dans ses notes, de même que la *Gazette de Cologne*, qualifient de « blocus de l'Allemagne » le procédé des pays alliés ; dans sa note du 4 février 1915, le gouvernement allemand a, d'autre part, reconnu qu'« en déclarant zone de guerre toute la mer du Nord, le gouvernement britannique a rendu toute la navigation sur la haute mer si difficile et si dangereuse qu'il a dans une certaine mesure effectué un blocus des côtes entre l'Ecosse et la Norvège neutres et des ports neutres, en violation de tout droit international », et il a ajouté qu'« il se voyait forcé de prendre des mesures militaires dirigées contre l'Angleterre, en représailles contre les procédés anglais proclamant zone de guerre toute la mer entourant la Grande-Bretagne et l'Irlande » ; au mois de mars 1917, le chancelier allemand a toutefois affirmé que l'Allemagne n'avait jamais établi de blocus proprement dit et s'était bornée à interdire la navigation dans une certaine zone. Les décrets français qui ont institué au ministère des affaires étrangères un sous-secrétariat du blocus confondent avec le blocus l'arrêt des marchandises expédiées sur l'Allemagne ou en venant : « Le sous-secrétaire d'Etat au ministère des affaires étrangères, dit l'un d'eux, est spécialement chargé de la coordination des divers services publics qui assurent la restriction du commerce et des approvisionnements de l'ennemi (blocus) ». V. encore décret du 27 octobre 1917. — Comp. Alessandri, *Contribution à l'étude des blocus nouveaux*, 1919, pp. 104 et s.

territoire de ses adversaires, l'Allemagne établissait-elle vraiment une zone de blocus, que les neutres étaient tenus de respecter ? Cela revient à se demander s'il est possible de réaliser un blocus par le moyen de mines et de sous-marins. A une semblable question la réponse ne peut être que négative. Les neutres ne doivent tenir compte que d'un blocus régulier. Or, d'après le droit international, un blocus n'est régulier que s'il remplit certaines conditions, et ces conditions sont incompatibles avec l'emploi des mines et des sous-marins. Le blocus doit d'abord être effectif. Comment constater qu'il en sera ainsi avec des mines dont il est impossible de contrôler l'existence ou si les forces bloquantes se composent de navires qui ne sont pas toujours à la surface, qui se cachent sous les eaux : les neutres se dirigeant vers la zone prétendue bloquée ne pourront jamais savoir si elle est réellement et suffisamment gardée ; l'étendue de la zone de guerre proclamée par l'Allemagne est d'ailleurs si démesurée qu'on est en droit de supposer que la quantité de mines ou de sous-marins dont cette puissance dispose — quantité qu'on ne connaît pas et qu'on ne peut pas connaître — est insuffisante pour tenir cette zone véritablement close. Une seconde condition nécessaire à la validité du blocus est la notification que les navires peuvent avoir à recevoir des vaisseaux bloquants quand ils approchent de la zone interdite : il faut qu'ils puissent s'en éloigner s'ils n'ont pas l'intention arrêtée de violer le blocus. On se rend aisément compte qu'une pareille notification ne saurait être faite sérieusement par des sous-marins, dont l'intérêt est de naviguer le plus possible en plongée afin de se soustraire à la surveillance et aux attaques des croiseurs et des torpilleurs ennemis et aussi à la canonnade des navires de commerce qu'ils doivent eux-mêmes accoster : ces navires peuvent n'être des neutres qu'en apparence, car la pratique admet qu'en temps de guerre on peut naviguer en cachant son pavillon, et, s'ils sont réellement des ennemis, il est fort possible qu'ils soient armés. La seule présence de mines est de même incompatible avec l'existence d'une notification. La destruction des navires avec leurs cargaisons et la mort des équipages et des passagers, qui sont les conséquences de l'emploi des mines et des sous-marins, ne constituent pas enfin les sanctions ordinaires du droit de blocus. La guerre faite aux bâtiments marchands au moyen de mines et par les submersibles de l'Allemagne est donc en complet désaccord avec les règles établies en matière de blocus par l'usage des nations (1).

— La Société anglaise Grotius, dans des recommandations du 18 décembre 1917, a toutefois soutenu qu'un blocus pouvait être régulièrement établi à l'aide de sous-marins, à la condition que ceux-ci se tintent en surface. Si cette dernière condition devait être toujours exactement observée, un pareil système serait défendable ; mais on

(1) V. Paul Fauchille, *La guerre sous-marine allemande*, R. D. I. P., t. XXV, p. 79.

peut douter qu'elle le soit : il faut compter avec la mauvaise foi des États ; les sous-marins ne sont pas, comme les navires ordinaires, des bâtiments dont la construction les oblige à naviguer à la surface de la mer et il y aura pour eux de grandes tentations à se cacher parfois sous les eaux, ne fût-ce que pour échapper aux attaques des croiseurs ennemis (1). — De son côté, l'Institut de droit international a statué ainsi qu'il suit dans son règlement de Paris de 1910, en ce qui concerne le blocus par le moyen de mines : « Un belligérant ne peut placer des mines devant les côtes et les ports de son adversaire que pour des buts navals et militaires. Il lui est interdit de les y placer pour établir ou maintenir un blocus de commerce » (n° 1316¹).

Les principes qui dominent actuellement la théorie du blocus ne sont pas davantage susceptibles d'expliquer par cette théorie les règlements franco-anglais sur la suspension du transport de marchandises à destination ou en provenance des pays allemands. — Le droit de blocus a pour objet d'interdire l'accès même des régions bloquées. Or les règlements de 1915 ne défendent pas aux navires neutres de pénétrer dans les ports allemands, ils leur interdisent simplement de faire dans ces ports un chargement ou un déchargement. Les sanctions édictées par eux diffèrent de plus sensiblement de celles admises en matière de blocus : la France et l'Angleterre n'édictent pas, comme dans le cas d'un blocus, la confiscation du navire et de sa cargaison quelle qu'en soit la nature ; à la saisie pure et simple elles substituent la mise sous séquestre des marchandises ennemies et la restitution des marchandises neutres et, bien loin de saisir les navires porteurs de marchandises prohibées, elles les laissent libres de reprendre la mer après débarquement des marchandises de provenance ou de destination germanique.

Qu'ont donc été les mesures édictées par les Alliés, si elles ne constituent pas une application du droit de blocus ? Elles n'ont été en définitive qu'une interdiction pure et simple du commerce maritime, direct ou indirect, entre les États neutres et l'Empire allemand, assurée par des croisières ; qu'un retour aux anciennes prétentions des puissances belligérantes, supprimées par la déclaration de Paris du 16 avril 1856, de défendre aux neutres tout commerce avec l'ennemi (2). Et c'est de la nécessité de répondre à la conduite illicite de l'Allemagne depuis le début de la guerre qui explique et justifie les actes ordonnés par la France et par l'Angleterre. L'Allemagne ne s'était même pas bornée à prescrire la saisie des marchandises ennemies sur les navires neutres et des marchandises neutres sur les navires ennemis ; usant avec rigueur de la guerre sous-marine et du système

(1) Société Grotius, t. IV, p. XLVIII.

(2) V. Perrinjaquet, *La guerre-européenne et le commerce des belligérants et des neutres*, R. D. I. P., t. XXII, pp. 223 et s. — Comp. Garner, *Blockades in the european war*, A. J., 1915, pp. 818 et s.

des mines flottantes, elle avait, sans aucun ménagement, coulé et détruit les uns et les autres : la violation qu'elle avait ainsi commise la première des principes de la déclaration de Paris dégageait de l'observation de celle-ci les autres Etats signataires de cette déclaration (1). Aux protestations que plusieurs Etats neutres, notamment les Etats-Unis (V. notes américaines des 5 et 30 mars 1915), firent à ce sujet les gouvernements français et britannique répondirent par des notes développées (14, 15 mars, 17 juin et 23 juillet 1915). Les Etats neutres s'étaient élevés également contre les mesures prises par l'Allemagne tant en ce qui concerne la pose de mines en haute mer qu'en ce qui touche la guerre au commerce par l'emploi de sous-marins (2).

Par des ordres en conseil des 10 janvier et 16 février 1917, la Grande-Bretagne accentua encore les rigueurs de son ordonnance du 11 mars 1915. Elle déclara en effet : — 1° *Ordre du 10 janvier 1917* : « I. Dans les articles III et IV de l'ordre en conseil du 11 mars 1915, les termes « destination ennemie » et « origine ennemie » doivent être considérés comme s'appliquant et doivent s'appliquer aux marchandises destinées à tout territoire ennemi ou en provenant, et le terme « propriété ennemie » doit être considéré comme s'appliquant et doit s'appliquer aux marchandises appartenant à toute personne domiciliée dans tout territoire ennemi ». « II. Le présent ordre rendu en application de l'ordre en conseil du 11 mars 1915 aura effet vis-à-vis des marchandises qui, avant la date de cet ordre, auront été déchargées dans un port britannique ou allié et qui sont des marchandises de destination, d'origine ou de propriété ennemie quoique non allemande, et vis-à-vis de toutes semblables marchandises qui doivent être détenues et dont il a été traité à tous égards dans ledit ordre en conseil du 11 mars 1915 ». — 2° *Ordre du 16 février 1917* : « I. Tout navire rencontré en mer naviguant vers un port neutre ou venant de tout port neutre présentant des facilités d'accès dans un territoire ennemi, sans toucher à un port dans un territoire britannique ou allié, sera, à moins de preuve contraire, supposé transporter des marchandises à destination ou d'origine ennemie, et sera amené dans un port pour y être examiné et au besoin traduit devant une cour de prises ». « II. Tout navire transportant des marchandises à destination de l'ennemi ou d'origine ennemie sera susceptible de capture et de condamnation relativement au transport de ces marchandises : toutefois, si un navire touche dans un port britannique ou allié désigné pour l'examen de la cargaison, il ne sera pas prononcé une sentence de condamnation pour le seul fait du transport de marchandises à destination de l'ennemi ou d'origine ennemie, et il ne sera soulevé aucune présomption ainsi qu'il est établi à l'article I ». « III. Les marchandises qui sont trouvées, lors

(1) V. Phillips, *The declaration of Paris 1856*, *The Law Quarterly Review*, t. XXIV (1918), p. 631.

(2) V. Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. I et II.

de l'examen d'un navire, être d'origine ennemie ou à destination de l'ennemi seront susceptibles de condamnation ».

1656²². — Lors de la grande guerre de 1914-1919, les armistices des puissances alliées et associées avec l'Autriche-Hongrie le 3 novembre 1918 et avec l'Allemagne le 11 novembre 1918 ont déclaré « le maintien du blocus des puissances alliées et associées dans les conditions actuelles ». Cette solution était conforme à la décision admise en 1913 par l'Institut de droit international dans son Manuel d'Oxford, art. 92, d'après laquelle « les blocus établis au moment de l'armistice ne sont pas levés, à moins d'une stipulation spéciale dans la convention » (n° 1395⁷⁰).

1656²³. — Au cours de la guerre mondiale de 1914, il a été admis par la France que si, en cas de violation de blocus, le navire est susceptible de capture avec sa cargaison (n° 1656¹²), les autorités maritimes de l'Etat bloquant peuvent, pour des motifs qu'il leur appartient d'apprécier, décider de restituer le navire lui-même à son propriétaire, en maintenant uniquement la prise de la cargaison (Comp. décision du Conseil des prises français du 5 septembre 1918, affaire *Aghios Nicolaos*).

1656²⁴. — Lors de la guerre civile qui éclata au Portugal au mois de février 1919, le gouvernement de Lisbonne a informé les puissances intéressées qu'il avait décrété le blocus des ports compris entre Aviro et Cominha : les navires étrangers ne devaient plus avoir accès dans ces ports du Nord ; mais tous ceux qui y étaient actuellement mouillés avaient la faculté de sortir en étant, toutefois, assujettis à la visite.

1656²⁵. — *La conception nouvelle du blocus.* — Quoiqu'il en soit du caractère qu'il convient de reconnaître aux procédés dont les Alliés et les Empires centraux ont fait usage pendant la guerre de 1914-1919, qu'on les appelle blocus ou interdiction de commerce avec l'ennemi, un fait incontesté est que, dans les conditions actuelles de la guerre moderne, la théorie du blocus classique, tel que l'avaient compris la déclaration de Paris et même la déclaration de Londres, n'est plus guère aujourd'hui susceptible d'application. L'usage des sous-marins rend à peu près impossible la présence devant une côte ennemie de forces bloquantes se tenant immobiles ou évoluant dans un espace relativement restreint et parfaitement connu : invisibles aux yeux de l'escadre, les sous-marins pourront en torpiller les bâtiments sans aucun risque. D'autre part, l'importance des armées modernes qui enlève à un pays presque toute sa population mâle et ainsi ne lui laisse qu'un personnel insuffisant pour subvenir à son alimentation, rend le concours des neutres de plus en plus indispensable à la vie des peuples ; d'où un grand intérêt pour l'adversaire à empêcher absolument les relations commerciales des neutres avec l'ennemi : la guerre économique est le complément nécessaire de la guerre militaire ; ce n'est donc pas quelques ports ou une certaine partie des frontières maritimes de l'ennemi dont on doit prohiber l'accès, — ce que pou-

vait faire seulement le blocus classique, à moins d'employer la totalité des forces navales, — c'est le pays ennemi dans toute son étendue qu'il faut maintenant fermer, tout en conservant assez de navires disponibles pour se livrer à la guerre navale proprement dite. Dans cette situation, il ne saurait plus être pratiquement question de soumettre le blocus moderne à la condition d'effectivité, telle tout au moins qu'on l'envisageait jusqu'ici. Ce n'est pas simplement par des bâtiments stationnés ou même par des croisières opérant à proximité de la côte ennemie que le blocus sera désormais constitué ; c'est en faisant circuler dans toutes les mers, en tous les points du globe, sur les routes commerciales, des vaisseaux de guerre, qui arrêteront les navires dont ils constateront ou présumeront la destination pour le territoire déclaré bloqué, ou en constituant des zones de guerre plus ou moins étendues, en direction de ce territoire, où ils placeront des mines ou feront naviguer des sous-marins, que les belligérants formeront des blocus : les anciens blocus fictifs deviendront ainsi la règle. Et, comme complément de cette règle, par suite de l'éloignement obligé de la force de blocus, afin de pouvoir réellement interdire à des marchandises neutres, non contrebande de guerre, d'entrer dans un pays ennemi ou d'en sortir, on appliquera la théorie du voyage continu, le droit de prévention et le droit de suite. Le blocus nouveau sera ainsi autrement dommageable pour les neutres que le blocus ancien. Sur un point, cependant, il leur sera plus favorable : comme ce qui importe avant tout aux belligérants est d'empêcher que des marchandises entrent dans le territoire bloqué ou en sortent, la sanction d'un blocus ne sera plus nécessairement la capture suivie de la confiscation, mais en général simplement le déroutement ou le séquestre, après visite du navire en pleine mer pour s'assurer de sa destination ; néanmoins, si, ne voulant pas renoncer aux avantages qu'ils leur offrent, les belligérants établissent des blocus par sous-marins, la sanction de leur violation sera alors particulièrement rigoureuse, car le plus souvent elle consistera dans la destruction même du navire arrêté. Tout blocus devra, aujourd'hui comme jadis, être déclaré et notifié, et la notification devra être uniquement diplomatique : une notification spéciale ne sera nécessaire pour mettre un navire en contravention que dans le cas où exceptionnellement, pour une cause quelconque, le navire aura pu légitimement ignorer l'existence du blocus ; la notification diplomatique sera nécessaire pour les modifications et la mainlevée du blocus aussi bien que pour son établissement. Le blocus de guerre de l'avenir revêtira sans doute deux formes différentes : celle d'un blocus *direct*, c'est-à-dire d'un blocus qui interdit de faire route vers la côte de l'ennemi et laisse libre tout navire qui, quels que soient les parages où il navigue, a une autre destination ou une autre provenance, et celle d'un blocus *indirect*, c'est-à-dire d'un blocus qui interdit non plus la navigation vers un lieu donné, mais le passage dans une certaine étendue de la mer, alors que le

bâtiment qui veut la traverser peut simplement effectuer un voyage innocent de port neutre à port neutre. Le blocus indirect est constitué par des zones de guerre ou par des zones minées. Le blocus direct est établi par des navires, capables d'interdire l'accès de la côte ennemie d'une façon réelle et continue, et ce dernier blocus peut présenter divers aspects suivant la nature des bâtiments engagés : 1° blocus tenu par des navires de surface devant une côte défendue par des bâtiments de surface ; 2° blocus tenu par des bâtiments de surface devant une côte gardée par des sous-marins ; 3° blocus tenu par des sous-marins (1).

— « Le blocus, a dit le Président de la Conférence interalliée dans sa lettre d'envoi du 16 juin 1919 des conditions de paix à l'Allemagne, est et a toujours été une méthode de guerre légale et reconnue, et son exécution aux différentes époques a toujours été adaptée aux changements intervenus dans les communications internationales » (2).

— On peut se demander si le blocus, même étendu à l'extrême, ne perdra pas beaucoup de son utilité le jour où, la navigation aérienne s'étant développée au point de vue commercial, des avions neutres pourront faire pénétrer des marchandises en territoire bloqué : pour faire respecter du haut des airs son blocus maritime, le belligérant n'aura d'autre ressource que de procéder à la poursuite aérienne des aéronefs et d'user contre eux de ses canons anti-aériens (n° 1481⁶).

1656²⁶. — La nécessité de protéger le commerce des neutres et la volonté de satisfaire certains désirs exprimés au cours de la guerre de 1914-1919 par des Etats de l'Amérique, ont amené l'Institut américain de droit international à proposer, dans son projet de règlement sur la neutralité maritime de 1917, la suppression même du blocus. L'article 7 de ce projet déclare en effet ce qui suit : Le blocus commercial, soit des ports des belligérants, soit des zones maritimes qui baignent leurs côtes, par quelque moyen que ce soit, est formellement interdit ».

(1) V. à ce sujet Alessandri, *Contribution à l'étude des blocus nouveaux*, 1919, pp. 96 et s.

(2) Temps du 18 juin 1919, p. 1, colonne 6.

CHAPITRE VI

DROIT DE VISITE ET CONVOI

SECTION I. — Droit de visite (1)

1657. — Les navires de guerre des belligérants ont le droit de visiter en mer les navires de commerce des neutres. C'est le moyen de s'assurer que les neutres ont bien cette qualité et qu'ils remplissent exactement leurs devoirs de neutralité : elle aura son utilité en matière de contrebande de guerre, et aussi en matière de blocus, notamment pour les pays qui admettent le droit de suite (n° 1651).

Ce droit est d'origine très ancienne. Il est déjà mentionné par le *Consulat de la mer*, le document le plus authentique des anciennes coutumes, dit Gessner. — Ce n'est toutefois que depuis le xvii^e siècle que ce droit a été bien précisé. — Antérieurement, son exercice fut plusieurs fois dénié aux belligérants. Grotius cite l'exemple des Français, qui, au temps de la reine Elisabeth, pendant la guerre entre l'Angleterre et l'Espagne, refusèrent de laisser visiter leurs vaisseaux par les Anglais (2).

(1) Sur le droit de visite, V. encore ce qui a été dit *supra*, n° 1402 et s. dans son application aux navires ennemis. — V. les ouvrages indiqués en note du n° 1402 et ceux en tête du livre V, p. 635. — V. spécialement Duboc, *Du droit de visite en temps de guerre*, R. D. I. P., t. IV, p. 382 ; *Le droit de visite et la guerre de course*, 1902. — Fell, *Das Durchsuchungsrecht im Seekrieg*, 1908. — François, *Sous-marin et droit des gens* (en néerlandais), 1919. — Favraud, *Contrebande de guerre, blocus, droit de visite*, 1916. — Garner, *Contraband, right of search and continuous voyage*, A. J., 1915, p. 372. — Gilles, *Du droit de visite, spécialement en cas de guerre*, 1895. — Giovanni de Gioannis Gianquinto, *Diritto publico marittimo : Della confisca per contrabando de guerra*, 1872. — Grund, *Das Durehsuchungsrecht*, 1842. — Huttenhein, *Die Handelsschiffe der Kriegführenden*, 1912. — Jones, *Commerce in war*, pp. 299-337, 338-360. — Krauel, *Das Recht der Durchsuchung neutraler Schiffe unter geleit in Kriegszeiten*, 1909. — Lawrence, *Visitation and search*, 1858. — Lewenthal, *Das Untersuchungsrecht des internationalen Seerechts in Krieg und Frieden*, 1906. — Von Mirbach, *Die völkerrechtlichen Grundsätze zur Dursuchungsrechts zur See*, 1903. — Moto, *De l'exercice du droit de visite, etc.*, J. I. P., t. XXIV, pp. 652, 825, 1006. — Oppenheim, *Die Stellung der feindlichen Kauffahrtschiffe im Seekrieg*, *Zeitschrift für Völkerrecht*, 1914, p. 154. — Posse, *Zeitschrift für intern. Recht*, 1911, p. 249. — Ruzé, *Quelques règles et textes concernant le lieu de visite en droit international maritime*, *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1912, p. 217. — Spahn, *Durchsuchungsrecht*, Gorres Staatlexicon, 1908. — Surie, *La déclaration de Londres de 1909 relative au droit de la guerre maritime* (en néerlandais), 1910. — Trlepel, *Der Widerstand feiltalicher Handelsschiffe gegen die Aufbringung*, *Zeitschrift für Völkerrecht*, 1904, p. 378. — Verzijl, *Le droit de prise à l'égard des neutres dans la guerre mondiale de 1914 jusqu'à nos jours* (en néerlandais), 1917.

(2) Grotius, *op. cit.*, lib. III, cap. I, § 3, note 4.

1657¹. — La visite paraît être une dérogation au principe de la liberté de la mer. Il semble, en effet, qu'un navire en pleine mer ne doit relever que de l'autorité de l'Etat dont il porte le pavillon. Mais ce principe ne vaut vraiment que pour l'état de paix. Le droit de contrôle qu'est la visite est en temps de guerre imposé par la force des choses. Les gouvernements neutres ne veulent prendre aucune responsabilité en ce qui concerne le trafic auquel se livrent leurs sujets. Seulement, il faut que les belligérants, menacés dans leurs intérêts par la conduite des sujets neutres, puissent se protéger eux-mêmes et se défendre. Ils se défendent précisément par le droit de visite. Les gouvernements neutres consentent à l'exercice de ce droit : c'est en quelque sorte le rachat de leur irresponsabilité, une compensation à cette irresponsabilité. — La visite n'est pas, dit Galiani, un acte de supériorité ou de juridiction : c'est seulement un droit de défense naturelle et de précaution.

1658. — Le droit de visite, en temps de guerre, est admis par presque tous les auteurs, Grotius, Bynkershoek, Vattel, Cobbett, Galiani, Geffcken, Gessner, Hautefeuille, Heffter, Oppenheim, Ortolan, Perels, Phillimore, Rayneval, Wheaton, etc. (1).

1659. — Il est reconnu par tous les traités. Pas un seul ne l'a mis en doute. — Mais de ce fait que le droit de visite est mentionné dans des traités, il n'en faudrait pas conclure que ce droit n'est établi que par des conventions spéciales et formelles et n'est pas admis par le droit international coutumier. — Ce serait une erreur. La pratique est uniforme et universelle sur ce point. — Les traités européens s'y rapportent comme à un droit préexistant. Le but des conventions spéciales est seulement de le confirmer d'une manière précise, d'en régler l'exercice, d'en fixer les détails et de mettre fin aux controverses sur les modes d'exécution.

Les deux neutralités armées de 1780 et de 1800 n'ont porté au droit de visite aucune atteinte, pas plus que la déclaration du 16 avril 1856. — Pendant la guerre de Sécession en Amérique, comme pendant les dernières guerres en Europe, 1864, 1870, 1914, il a été appliqué d'une façon constante. — Les règlements publiés, à l'occasion de ces guerres, par les Etats belligérants, renferment des instructions précises sur son application (2). — La déclaration de Londres du 26 février 1909 a admis la légitimité du droit de visite, car, dans son article 63, elle réprime la résistance qui lui est opposée (n° 1672³).

(1) V. Heffter-Geffcken, *op. cit.*, § 167. — Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, ch. IV. — Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. III, tit. XI, pp. 1 à 155.

(2) V. notamment sur le droit de visite, les Règlements des prises japonais de 1894 et 1904 ; le Règlement des prises russe de 1895, art. 6 et s. ; le Code naval des Etats-Unis de 1900, art. 30 et s. ; les Instructions navales françaises de 1912 et de 1916 ; l'ordonnance des prises allemande de 1909-1914, art. 80 et s. ; les règles de prises italiennes du 25 mai 1917, art. 58 et s. ; les règles chinoises du 30 octobre 1917, art. 12 et s. ; les Instructions navales des Etats-Unis du 8 février 1917, art. 46 et s. et de juin 1917, art. 42 et s.

1660. — Le règlement de la neutralité maritime présenté en 1917 par l'Institut américain de droit international a toutefois proposé de supprimer en principe le droit de visite, tel qu'il avait été jusqu'alors appliqué. Son article 9 dispose effectivement ainsi qu'il suit : « Le droit de visite est aboli. — Les autorités locales de chaque pays viseront les papiers de bord des navires marchands qui partent dudit pays à destination d'un port belligérant. — Les navires des belligérants ne pourront arrêter les navires de commerce neutres ou appartenant à l'autre belligérant, que pour exiger l'exhibition des papiers de bord indiqués ci-dessus. — Les navires belligérants pourront, malgré la régularité desdits papiers, procéder à la visite des navires marchands. Si de la visite il résulte que le navire ne porte pas de contrebande de guerre, le visiteur pourra être condamné à payer au navire visité une amende que fixera l'Assemblée des neutres ; et si le navire visité porte de la contrebande, le pays dont relèvent les autorités qui ont visé le faux passeport sera tenu de payer une indemnité que fixera aussi ladite Assemblée. — Si les navires ne portent pas de papiers visés en due forme, ils pourront être visités en conformité avec la pratique internationale actuellement suivie, sans donner lieu à indemnité ». Le visa que doivent donner les autorités locales des pays neutres atteste la nature des marchandises que portent les navires, afin de les exonérer du droit de visite.

1660¹. — L'état de guerre est une condition essentielle de la visite. Les représailles, qui ne constituent pas la guerre d'après les principes du droit des gens, seraient insuffisantes à la justifier. Ainsi, en 1834, lors de son conflit avec la Chine, la France ne procéda pas à la visite des neutres tant que le différend garda le caractère de simples représailles, elle ne l'exerça que le jour où la Grande-Bretagne déclara appliquer sa loi de neutralité.

Le droit de visite n'appartient qu'aux nations qui sont en état de guerre. Un navire de la marine militaire d'une puissance neutre ne serait pas admis à exiger que les croiseurs des belligérants fissent la preuve de leur qualité en subissant la visite. Les neutres n'ont pas le droit de visite (Perels, *op. cit.*, § 53, IX).

Beaucoup considèrent que l'exercice du droit de visite n'est pas un acte d'hostilité, mais qu'il en est seulement le préliminaire. On en conclut qu'il ne doit pas être suspendu pendant un armistice, partiel ou général, qui, ne mettant pas fin à la guerre, fait seulement cesser les hostilités : si on le suspendait pendant un certain temps, les neutres pourraient en profiter pour fournir impunément aux belligérants des secours défendus (n° 1395⁷⁰). — V. Manuel d'Oxford, 1913, art. 92. — Armistice du 11 novembre 1918 avec l'Allemagne, art. XXVI : Conseil des prises français, 4 mars 1920, aff. *Almazora* (1). — L'article 2

(1) V. conf. Oppenheim, *International law*, t. II, § 415. — V. toutefois en sens contraire Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres*, 3^e édit., t. III, pp. 85-86.

de la XIII^e convention de la Haye du 18 octobre 1907 range toutefois l'exercice du droit de visite parmi les « actes d'hostilité ». — Oppenheim estime qu'en droit strict il devrait pouvoir avoir lieu après la conclusion de la paix, tant que le traité de paix n'a pas été ratifié (comp. ci-dessus, n^o 1401) (1). Le Règlement des prises maritimes de l'Institut de droit international de 1882-1897 déclare (§ 5) que le droit de visite cesse avec les préliminaires de la paix.

1661. — Le droit de visite ne constitue pas une atteinte à la souveraineté et à l'indépendance des neutres. — Hautefeuille la justifie par deux raisons déjà indiquées (n^o 590). — Le croiseur, qui visite le navire rencontré, poursuit un double but : le premier, de s'assurer de la neutralité du navire à raison de sa nationalité ; le second, de déterminer si le navire visité, dans le cas où il aurait une destination ennemie, n'a pas de contrebande de guerre à bord. « Pour apprécier la visite avec justesse, dit-il, il ne faut pas perdre de vue que cette seconde partie a pour but réel de s'assurer de la neutralité du navire. Il est neutre par la nation ; le fait est déjà constaté : il s'agit de constater s'il est neutre aussi par sa conduite, s'il ne s'est pas rangé volontairement sous la bannière ennemie en s'associant aux actes de guerre susceptibles de lui faire perdre sa qualité » (2).

Les Instructions françaises de 1854 (art. 5) étendent l'arrêt et la visite aux navires marchands français, aux propres navires des sujets du croiseur ; celles de 1912 et de 1916 la prévoient pour « tous les navires de commerce ». Aucune catégorie de bâtiments *privés* n'est exemptée de l'arrêt, ni de la visite, ni éventuellement de la saisie. — C'est le seul point de vue juste, puisque tous les navires marchands peuvent violer les lois de la guerre maritime. — L'arrêt et la visite doivent s'appliquer également aux navires *publics* autres que ceux de la marine de guerre (Manuel d'Oxford, art. 32). Quelques auteurs sont cependant d'un avis différent (3).

1662. — Quant à la manière d'opérer la visite, il a été déjà indiqué comment on procède à l'arrêt, à la mise à la cape du navire et à la vérification des papiers de bord (n^{os} 1402 à 1406) (4) : à cet égard, les principes suivis en ce qui concerne les navires ennemis sont applicables en ce qui concerne les navires neutres.

Si, après examen des papiers de bord, la neutralité constatée, il n'y a aucun soupçon de fraude, ni d'intention hostile, le croiseur laisse le navire neutre continuer sa route.

(1) V. Oppenheim, *op. cit.*, § 415, note 4.

(2) Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. III, pp. 12 à 14. — Perels, *Manuel*, § 53.

(3) V. Perels, *op. cit.*, § 53, p. 314. — Pyke, *The law of contraband of war*, p. 195. — Comp. Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 416.

(4) Gessner, *op. cit.*, pp. 311 et s. — Perels, *Manuel*, § 54, pp. 315 à 323. — Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. III, tit. XI, ch. II, pp. 48 à 80.

Mais l'examen des papiers de bord ne suffit pas en tous les cas. Il est parfois nécessaire d'opérer une *visite effective*, une recherche, *search*. — Hautefeuille et Rayneval la repoussent ; mais tous les autres auteurs l'admettent, quand les papiers de bord font naître de sérieux soupçons.

La falsification des papiers de bord pour déguiser l'existence de marchandises de contrebande est notoirement aussi fréquente que l'emploi d'un faux pavillon pour donner le change sur la nationalité du navire. « D'après la coutume internationale, dit Ortolan, si, malgré la teneur des lettres de mer, il y a des doutes fondés sur l'authenticité ou la sincérité des lettres, le visiteur peut faire des recherches plus exactes. Il ne peut, conformément à la défense formelle d'un grand nombre de traités, rompre ni ouvrir lui-même les écoutes, encore moins les ballots, colis, etc., qu'il soupçonne renfermer des marchandises sujettes à confiscation : mais il peut les faire ouvrir par les gens du navire visité » (1). Aujourd'hui, avec le nombre immense de colis que peuvent renfermer les navires de commerce, il faudrait souvent plusieurs jours pour procéder à la vérification : ce serait préjudiciable au commerce neutre ; aussi se contente-t-on généralement d'examiner les papiers de bord. Le commerce étant fait désormais par de grandes compagnies de navigation qui ont intérêt à inspirer confiance, il y a des chances pour que les indications des papiers de bord soient exactes, parce que si, à un moment donné, on constatait qu'ils sont faux, les navires de la compagnie seraient exposés à un traitement particulièrement rigoureux et à des vexations justifiées par ce fait. Cependant, dans les temps récents, un usage s'est introduit pour permettre de procéder plus aisément et plus complètement à la visite des navires (V. n° 1662³).

Le Règlement danois du 16 février 1864, §§ 10 et 11, cite les cas dans lesquels la recherche doit avoir lieu. Le Règlement prussien de 1864 permettait la recherche dès qu'elle paraît nécessaire ; l'ordonnance des prises allemande de 1909-1914 autorise de même en cas de besoin une visite détaillée (V. art. 90). Comp. Instructions des Etats-Unis du 8 février 1917, art. 51 et 53 et de juin 1917, art. 42 et 48.

1662¹. — Les vaisseaux de commerce sont seuls soumis à la visite. Les navires de guerre neutres en sont exempts. Mais le caractère du navire de guerre doit être bien établi : pour s'assurer que le navire de guerre, rencontré en mer portant le pavillon d'un Etat neutre, navigue bien sous ses couleurs véritables, le croiseur belligérant hisse son pavillon et tire un coup de canon qu'on appelle *coup d'assurance* ; le navire ainsi interpellé doit répondre par une manœuvre identique, pour

(1) Ortolan, *op. cit.*, t. II, pp. 253 et 254. — Lampredi, *op. cit.*, § 12. — Jouffroy, *op. cit.*, p. 229. — Phillimore, *Commentaries*, t. III, p. 419. — Gessner, *Le droit des neutres*, pp. 315 à 317. — Perels, *Manuel*, § 54, VIII, p. 323. — *Contra* : Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. III, t. XII, ch. I, pp. 159 et s.

affirmer la sincérité du pavillon qu'il porte (n° 600). — Jadis, à l'époque des guerres napoléoniennes, la Grande-Bretagne émit toutefois la prétention de visiter les navires de guerre neutres (1). — On soustrait également à la visite les navires publics neutres affectés à un service militaire (2).

1662³. — La visite n'est pas permise dans les eaux territoriales des puissances non belligérantes. Elle ne peut être opérée que dans les mers soumises à la souveraineté du belligérant, dans les mers juridictionnelles ennemies et sur la haute mer (Gessner, *op. cit.*, pp. 314 et s. — Perels, *op. cit.*, § 53). — C'est ce que déclare expressément l'article 2 de la XIII^e convention de la Haye du 18 octobre 1907.

En 1912, lors de la guerre italo-turque, un vapeur français, le *Tavignano*, fut l'objet d'une visite de la part d'un croiseur italien vis-à-vis de la côte de Tunisie. La France prétendit que la visite avait eu lieu dans les eaux territoriales de la Tunisie, c'est-à-dire d'un pays neutre ; l'Italie, au contraire, soutint qu'elle avait été opérée en pleine mer (3).

1662³. — On a pendant longtemps soutenu que la visite d'un navire doit être faite là même où le navire est régulièrement arrêté : un croiseur belligérant, a-t-on dit, ne saurait, pour plus de commodité et au prix de longs retards, amener un navire de commerce dans un port national du capteur ou dans un port de l'ennemi occupé pour accomplir à son aise la visite et des perquisitions : sous l'apparence d'une visite il y aurait alors une véritable saisie. Mais les modifications techniques apportées à la navigation et les conditions du commerce maritime moderne ont peu à peu amené les Etats à permettre le déroutement des navires pour procéder à leur visite, non pas en haute mer, au lieu de la capture, mais, plus complètement et plus sûrement, dans des ports éloignés de l'endroit de l'arrêt. Cette nouvelle pratique a été introduite par l'Italie en 1912 lors de sa guerre contre la Turquie. En janvier de cette année, un croiseur italien arrêta un navire français le *Carthage* ; mais, au lieu de le visiter en haute mer, le détourna de sa route et l'amena à Cagliari pour l'y visiter : en dehors des facilités plus grandes qu'il y a dans un port pour procéder à une visite efficace, l'Italie invoquait les avantages qu'il y a à laisser les questions douteuses à la solution non de l'officier visiteur, mais de son gouvernement dont les instructions arriveront plus aisément au port qu'en mer. La France, arguant de la nouveauté du procédé et de la charge plus lourde qu'il impose au neutre, éleva des protestations. La Cour de la Haye, saisie comme arbitre de

(1) V. Manning, *op. cit.*, p. 455. — Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 416. — Pyke, *The law of contraband of war*, p. 195.

(2) V. Oppenheim, *op. et loc. cit.* — Perels, *op. cit.*, § 53, p. 314. — Pyke, *op. et loc. cit.*

(3) V. de Boeck, *Les incidents franco-italiens des navires le Carthage, le Manouba et le Tavignano*, J. I. P., 1912, p. 449.

l'affaire de la saisie du *Carthage*, a, dans sa sentence du 6 mai 1913, estimé irrégulier le fait, au lieu de visiter ce navire en haute mer, de l'avoir détourné de sa route pour le visiter à Cagliari. D'autres croiseurs italiens firent de même pour les bâtiments français *Manouba* et *Tavignano*, conduits respectivement à Cagliari et à Tripoli et visités dans ces ports ; le *Tavignano* fut relâché après trente heures de détention. — Le procédé italien est cependant entré dans l'usage. Il s'est spécialement généralisé pendant la guerre mondiale de 1914-1919 (V. n° 1406²). — Les Instructions navales des Etats-Unis du 8 février 1917 (art. 46 et s.) ne l'ont pas spécialement prévu, pas plus que celles de juin 1917, art. 42 et s. ; les Instructions françaises de 1912 et de 1916 n'y font pas davantage allusion. — La Société anglaise Grotius, par une recommandation du 18 décembre 1917, a demandé qu'il fût fait due diligence pour la visite des navires neutres et, afin d'éviter les retards préjudiciables à ces navires, a proposé que le capteur, au cas où le navire ou la cargaison sont reconnus innocents, fût déclaré tenu d'une indemnité après trois jours écoulés depuis l'arrivée au port (1).

1663. — Malgré la forme modérée prescrite par le droit international actuel, le droit de visite a des conséquences très gênantes pour les vaisseaux qui en sont les objets.

Le bâtiment de commerce est livré sans défense au navire de guerre qui le visite (2). Il pourra sans doute porter plainte plus tard au gouvernement de l'Etat belligérant : mais il y a des dommages « que le juge le plus juste ne peut réparer qu'imparfaitement, ou même qu'il ne peut nullement réparer » (Gessner, *op. cit.*, p. 318).

L'opération de la visite présente surtout des inconvénients lorsqu'elle est accompagnée d'un déroutement, car elle aboutit alors à des retards nécessairement assez longs pour la continuation du voyage.

La pratique a trouvé des moyens d'éviter ces vexations. — Des certificats sont délivrés aux navires neutres, soit par les autorités officielles de leur propre pays, soit par celles des pays belligérants où ils ont chargé, aux termes desquels il est constaté que leur cargaison n'a aucun caractère répréhensible ou est bien celle qu'indiquent leurs papiers. C'est un moyen qui fut employé pendant la guerre de 1914-1919 (3). — Un autre moyen consiste à faire naviguer un ou plusieurs vaisseaux de commerce neutres sous la protection et sous la garde d'un navire de guerre de leur nation.

(1) Société Grotius, t. IV, p. XLVIII.

(2) Le Règlement russe du 27 mai 1895 dispose, dans son article 15, que le droit d'arrêter, de visiter et de capturer les navires et chargements suspects appartient aux navires de la flotte militaire ; mais il admet les navires de commerce à l'exercer : 1° en cas d'attaque de la part des navires ennemis ou suspects ; 2° s'il y a lieu de venir en aide aux navires russes ou neutres attaqués par l'ennemi (R. D. I. P., t. IV, Documents, p. 81).

(3) V. Garner, *International law and the world war*, t. II, § 500, p. 295.

1663¹. — La convention de la Haye du 18 octobre 1907, relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime, qui déclare (art. 1^{er}) « inviolable la correspondance postale des neutres ou des belligérants, quel que soit son caractère officiel ou privé, trouvée en mer sur un navire neutre ou ennemi », dispose (art. 2) : « L'inviolabilité de la correspondance postale ne soustrait pas les paquebots-poste neutres aux lois de la guerre sur mer concernant les navires de commerce neutres en général. Toutefois la visite n'en doit être effectuée qu'en cas de nécessité, avec tous les ménagements et toute la célérité possibles » (V. conf. Instructions des Etats-Unis du 8 février 1917, art. 58, et de juin 1917, art. 55) (V. n° 1395⁶).

1663². — On a vu (n° 1440³⁶) dans quels cas il est indispensable de procéder à la visite des *aéronefs* et comment il est actuellement possible de l'exercer.

SECTION II. — Convoi (1)

1664. — L'usage de faire escorter, *convoyer*, les navires de commerce est très ancien. — Dans l'origine, le *convoi* avait pour but de défendre et de protéger les navires marchands contre les pirates. Plusieurs vaisseaux se réunissaient pour former une *amirauté* et choisissaient un chef, nommé *amiral*. La *lettre d'amirauté* était l'écrit contenant les clauses de cette association spéciale (2).

Plus tard, on eut recours à l'escorte des navires de guerre pour éviter aux vaisseaux marchands neutres la visite des belligérants. La première manifestation de ce procédé se trouve dans l'instruction promulguée par Christine de Suède, le 16 avril 1653, pendant la guerre entre l'Angleterre et la Hollande. Mais cette instruction ne fut pas appliquée, car la paix se conclut aussitôt.

La disposition de cette ordonnance fut adoptée par l'amirauté d'Amsterdam, le 3 septembre 1656, dans les instructions données à Ruyter. Les Etats généraux de Hollande ne tardèrent pas à donner leur approbation et finirent par poser nettement la règle, le 26 janvier 1781. Ils enjoignirent expressément à leurs vaisseaux de guerre et à leurs corsaires de s'abstenir de visiter les vaisseaux neutres escortés, toutes les fois que le commandant de l'escorte donnerait l'assurance que les vaisseaux n'avaient pas de contrebande à bord.

1665. — L'institution du convoi a pris une grande importance à la fin du xviii^e et au commencement du xix^e siècle (3). — La déclaration

(1) V. Beugnot, *Théorie du convoi*, 1910. — Schlegel, *Visitation of neutral vessels under convoy*, 1884.

(2) Gessner, *Le droit des neutres*, pp. 318 et s.

(3) V. Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, ch. IV, pp. 318 et s. — Heffter-Geffken, *op. cit.*, § 170. — Perels, *Manuel de dr. intern. maritime*, § 56.

de la première *neutralité armée* ne s'en occupe pas, pas plus que le projet de Napoléon I^{er}, de 1813, pour l'établissement d'un code maritime du droit des neutres ; mais cette institution est expressément constatée et reconnue par la seconde *neutralité armée* de 1800 et par un très grand nombre de traités, de 1782 à nos jours.

1666. — On lit dans un de ces traités : « La visite ne sera permise qu'à bord des bâtiments qui navigueraient sans convoi : il suffira, lorsqu'ils seront convoyés, que le commandant du convoi déclare verbalement, et sur sa parole d'honneur, que les navires placés sous sa protection et sous son escorte appartiennent à l'Etat dont il arbore le pavillon, et qu'il déclare, lorsque les navires sont destinés pour un port ennemi, qu'ils n'ont pas de contrebande de guerre ».

En principe, l'exercice du droit de visite se borne à recevoir du commandant du convoi une déclaration sur ces divers points. — Le croiseur envoie un officier à bord du vaisseau convoyeur pour recevoir cette déclaration.

Si la déclaration réclamée est satisfaisante, on s'abstient de tout exercice ultérieur du droit de visite.

1667. — Mais la visite et éventuellement la saisie sont légitimes, si le chef du convoi refuse de donner la déclaration demandée, — s'il résulte de cette déclaration que l'un des navires n'appartient pas au convoi, ou que l'un des navires soit en voie de commettre une violation de neutralité (1).

Dans le cas où il y a soupçon que la religion du chef de convoi a été surprise, on lui communique le soupçon et lui seul procède à la visite des bâtiments convoyés.

1668. — L'Angleterre a toujours persisté à ne pas vouloir exempter de la visite les navires convoyés. De là les combats que raconte l'histoire des derniers siècles. Spécialement, pendant la guerre, qui, à la suite de l'indépendance américaine, mit aux prises la France, l'Espagne et l'Angleterre, la question des convois fut vivement agitée dans les rapports de la France et de la Hollande : des négociations très longues furent engagées pour décider les Provinces-Unies à faire convoier leurs navires marchands chargés pour la France de chanvres, de constructions et de mâtures, et finalement la Hollande céda ; mais l'Angleterre, à la date du 31 décembre 1779, voulut visiter le convoi de l'amiral Byland : sur le refus de celui-ci, elle attaqua et prit la flotte hollandaise (2). — Le 25 juillet 1800, une grave collision à ce point de vue se produisit entre des vaisseaux anglais et une frégate danoise, la *Freya*. — Pendant la guerre de Crimée de 1854, à raison de la coopération de la Grande-Bretagne avec la France qui admettait le droit de convoi, on renonça à visiter les navires neutres sous convoi.

(1) Perels, *Manuel*, § 56, III.

(2) V. sur tous ces points, Paul Fauchille, *La diplomatie française et la ligue des neutres de 1780*, pp. 74-208.

La résistance invincible de l'Angleterre a toutefois engendré le silence gardé sur cette question du convoi par la déclaration du 16 avril 1856.

Dans la guerre du Danemark, en 1864, les puissances belligérantes ont nettement posé en principe que les vaisseaux marchands neutres convoyés seraient exempts de visite (Règlement prussien du 12 mars 1864, art. 9 ; règlement autrichien du 3 mars 1864, art. 9 ; règlement danois du 16 février 1864, art. 11). — Pendant la guerre franco-allemande de 1870, le même principe prévalut. — C'est aussi la règle inscrite dans la plupart des règlements récents. V. Règlements russes de 1869, § 103, et de 1895, art. 6. — Instructions françaises du 31 mars 1854, art. 14, de 1870, art. 14, de 1912, art. 87, de 1916, art. 87. — Ordonnance allemande de 1909-1914, art. 5. — Règles italiennes du 25 mars 1917, art. 61 et 62. — Règles chinoises du 30 octobre 1917, art. 18. — Instructions des Etats-Unis du 8 février 1917, art. 54, et de juin 1917, art. 51. — Le Manuel des prises britannique de 1888 ne fait, au contraire, aucune différence entre la visite des navires solés et celle des navires sous convoi.

1668¹. — L'Institut de droit international, dans son règlement sur les prises maritimes de 1882-1887, a soustrait à la visite les navires de commerce neutres qui sont convoyés par un navire de guerre de leur Etat (§§ 14 et 16). — V. encore Manuel d'Oxford, 1913, art. 32.

1669. — Tous les publicistes modernes d'Allemagne et de France interdisent la visite des navires convoyés. Citons Bluntschli, Despagnet-de Boeck, Duboc, Dupuis, Heffter, Gessner, Kalterborn, Kluber, G.-F. de Martens, Perels, Cauchy, Hautefeuille, Massé, Ortolan, Rayneval, etc.

Hautefeuille, après être entré dans d'assez longues explications, dit : « Ce mode de justification de la neutralité réelle des navires rencontrés est à mes yeux beaucoup plus sûr, il présente aux belligérants des garanties plus complètes que l'inspection même des papiers de bord ».

Ortolan s'exprime ainsi : « Le commandant du vaisseau de guerre représente son souverain ; on doit le croire lorsqu'il déclare qu'il n'y a pas contrebande à bord des navires marchands de son convoi ; c'est insulter son souverain que de ne pas accepter sa parole. D'ailleurs, cette assurance présente en réalité de meilleures garanties qu'une perquisition réelle » (1).

1670. — Les auteurs anglais approuvent la conduite de l'Angleterre. Ils passent généralement sous silence la pratique des autres Etats et l'opinion des auteurs des autres pays. Ils considèrent le convoi comme un fait exceptionnel, n'ayant d'autre but que d'éviter le droit de visite des belligérants. — Phillimore se borne à reproduire

(1) Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. III, tit. XI, ch. III, p. 112 à 155. — Ortolan, *op. cit.*, t. II, p. 271.

une sentence rendue par lord Stowell. — L'américain Wheaton imite Phillimore (1).

1671. — Est-il permis à des navires neutres de se faire convoier par les navires de guerre d'un des belligérants ? — Wheaton admet l'affirmative. Il est vivement critiqué par Gessner, qui estime que le neutre, en se plaçant sous la protection d'un belligérant, viole le droit de visite.

« L'autre belligérant n'a aucune garantie que les vaisseaux marchands qui se font escorter par leur ennemi ne portent pas de contrebande ou n'ont pas l'intention de violer d'autre manière leurs devoirs de neutres. Une telle intention doit plutôt être présumée » (2).

En 1810, le gouvernement des Etats-Unis a prétendu que des navires neutres ne pouvaient être capturés par un belligérant, lorsqu'ils se trouvent sous le convoi d'un navire de guerre ennemi : pendant la guerre qui sévit alors entre l'Angleterre et le Danemark, des navires américains, naviguant sous convoi d'un vaisseau de guerre britannique, avaient été capturés par des croiseurs danois et déclarés de bonne prise par les cours de prises danoises ; les Etats-Unis protestèrent et demandèrent au Danemark des indemnités, qu'un traité signé à Copenhague le 28 mars 1830 leur accorda ; mais il fut expressément stipulé dans l'article 5 de ce traité que la décision admise ne devait pas créer un précédent (3).

Les Instructions des Etats-Unis du 8 février 1917 ont déclaré expressément (art. 57) que tout navire sous convoi d'un vaisseau de guerre de l'ennemi est soumis à capture. De même, celles de juin 1917 (art. 54). — Les Instructions françaises de 1912 et de 1916 disposent que le fait pour un neutre de se faire convoier par un bâtiment de guerre ennemi le rend suspect et forclo du droit de se plaindre s'il est atteint d'avaries ou même détruit dans le combat (art. 106).

1671¹. — Mais des navires neutres peuvent-ils être convoyés par un bâtiment de guerre neutre d'une autre nationalité que la leur ? On ne l'admet généralement pas : la déclaration d'un officier de marine ne constitue une garantie solide que si elle est donnée par le commandant d'un navire de guerre de la même nationalité que celle des vaisseaux de commerce sous convoi (4). C'est la solution qu'a consacrée l'article 63 de la déclaration de Londres. Les Instructions navales américaines de juin 1917 exigent aussi que les navires neutres soient sous le convoi d'un bâtiment de guerre de leur propre nationalité (art. 51).

(1) Phillimore, *Commentaries*, t. III, p. 435. — Wheaton, *Eléments*, t. II, pp. 186 et s. — V. toutefois Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 417.

(2) Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, p. 230. — Perels, *Manuel*, § 56, VIII. — V. Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 424. — V. aussi Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 720 *quater*.

(3) V. Cobbett, *op. cit.*, t. II, p. 482. — Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 424.

(4) V. en ce sens de Louter, *Le droit international public positif* (trad. franç.), 1920, t. II, p. 489.

1671². — Il faut donc poser en règle que des navires neutres ne peuvent être utilement convoyés que par un navire de guerre neutre de leur nationalité. Le convoi d'un navire de guerre neutre ne peut bien évidemment comprendre des navires ennemis. Un navire de guerre neutre manquerait gravement aux devoirs de la neutralité en admettant, dans son convoi, un navire ennemi ; il ne saurait mettre ce navire à l'abri de la confiscation ; il exposerait son gouvernement à des réclamations fondées, peut-être même son convoi et lui-même à la capture (1).

1671³. — La question des navires convoyés a été examinée et tranchée par la conférence de Londres de 1908-1909. La déclaration du 26 février 1909 a posé, comme principe, dans son article 61, que « les navires neutres sous convoi de leur pavillon sont exempts de saisie ». Elle estime que les affirmations du commandant du convoi, agent officiel d'un gouvernement neutre, que les navires convoyés doivent respecter leur neutralité, sont une garantie équivalente à celle que pourrait procurer l'exercice de la visite. Mais, afin d'éviter les équivoques et les malentendus et d'engager davantage la responsabilité du commandement, elle exige des affirmations *écrites* : « Le commandant du convoi donne par écrit, à la demande du commandant d'un bâtiment de guerre belligérant, sur le caractère des navires et sur leur chargement, toutes informations que la visite servirait à obtenir ».

Il se peut que le croiseur belligérant ne veuille pas s'en tenir à la déclaration du commandant : il a des raisons de croire que les navires convoyés transportent de la contrebande de guerre et qu'ainsi la religion du commandant a été surprise. En pareil cas, déclare l'article 62, « si le commandant du bâtiment de guerre belligérant a lieu de soupçonner que la religion du commandant du convoi a été surprise, il lui communique ses soupçons ». Et il sera alors procédé à la visite. Mais par qui ? On avait pensé à la conférence de Londres imposer au commandant du convoi l'obligation de laisser un officier du croiseur assister à la vérification qu'il ferait. Cette solution n'a pas prévalu : si un officier du croiseur est admis à la visite, c'est que le commandant du convoi le lui aura offert par courtoisie. En règle, « c'est au commandant du convoi seul qu'il appartient de procéder à la vérification ». « Il constatera le résultat de cette vérification, ajoute l'article 62, par un procès-verbal dont une copie est remise à l'officier du bâtiment de guerre ». Dans cette situation, trois éventualités peuvent se produire : 1° Les soupçons du croiseur n'étaient pas fondés et il n'y a pas de contrebande. Le convoi pourra s'éloigner. 2° On trouve de la contrebande dans les navires convoyés. « Si des faits constatés justifient, dans l'opinion du commandant du convoi, la saisie d'un ou de plusieurs navires, la protection du convoi doit leur être retirée » ;

(1) Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, n° 248, p. 315.

le croiseur pourra les saisir. 3° Il y a discussion entre les deux officiers sur le point de savoir si tel ou tel article trouvé dans les navires convoyés constitue ou non de la contrebande de guerre : par exemple, les navires sont porteurs de vivres à destination d'un port ennemi, mais quel est le caractère de ce port, est-il ou non une base d'opérations pour le belligérant ? En pareil cas, la protection du convoi reste acquise aux navires : il pourra seulement y avoir lieu à une protestation de la part de l'officier du croiseur, et la difficulté sera réglée par la voie diplomatique.

1671¹. — La différence d'opinion qui s'est manifestée en ce qui concerne la visite des navires convoyés entre la Grande-Bretagne et la plupart des autres puissances (nos 1668 et s.) a apparu de nouveau lors de la guerre mondiale de 1914. Le gouvernement des Pays-Bas, au mois d'avril 1918, annonça au gouvernement britannique son intention d'envoyer aux Indes néerlandaises un navire marchand hollandais affecté au transport de fonctionnaires et de marchandises, qui serait convoyé par des bâtiments de guerre. Mais le cabinet de Londres répondit qu'il ne pouvait reconnaître le « droit de convoi » et que, malgré la présence de navires de guerre néerlandais, il ne renoncerait pas à l'exercice du droit de visite du bâtiment de commerce. Une transaction finit par intervenir entre les deux gouvernements : la Grande-Bretagne consentit, sans que cela dût créer un précédent, à ne pas insister pour visiter le navire convoyé, si les Pays-Bas lui communiquaient préalablement sur les passagers et la cargaison des indications lui donnant des garanties équivalentes à celles d'une visite ; le gouvernement néerlandais a accepté les conditions britanniques (V. notes britanniques des 26 avril et 7 juin 1918).

1671⁵. — Dans les airs, comme sur la mer, il n'y a pas lieu de pratiquer la visite à l'égard d'*aéronefs* neutres convoyés par un ou plusieurs *aéronefs* militaires de leur nation.

SECTION III. — Sanction du droit de visite

1672. — Tout navire de commerce qui s'oppose par des voies de fait à la visite, ou qui prend des mesures à cet effet, s'expose à la confiscation.

Tous les Etats ont reconnu ce principe plusieurs fois consacré par leurs législations intérieures (Ordonnances anglaises de 1664 et de 1672. — Ordonnance espagnole de 1689). — L'ordonnance française sur la marine de 1681 dit, dans son article 12, « *que tout vaisseau sera de bonne prise en cas de résistance et de combat* » (n° 1404).

Une simple opposition à la visite suffit-elle pour entraîner la confis-

cation ? — Des voies de fait sont-elles nécessaires ? — La pratique internationale semble admettre que la simple opposition suffit.

1672¹. — Mais il peut se faire que, pour résister à la visite, le navire se contente de fuir ou d'essayer de fuir. Dans ce cas, le croiseur belligérant peut employer la violence : il enverra au navire un ou deux boulets. Aucune conséquence fâcheuse autre qu'une détérioration possible causée par les boulets ne sanctionne la tentative de fuir du navire ; celui-ci pourra continuer sa route, si la visite constate qu'il n'a commis aucun acte contraire à la neutralité et qu'il voulait simplement se soustraire à une formalité qu'il jugeait désagréable.

1672². — Sur quoi porte la confiscation en cas de résistance à la visite par la force ? — D'après la pratique anglaise, la confiscation s'étend non seulement au vaisseau, mais encore à toute la cargaison lorsqu'elle appartient au propriétaire du navire ou au capitaine.

Les publicistes modernes allemands et la plupart des publicistes français s'accordent à dire que le navire seul doit être confisqué, opinion juste dès que l'on ne peut prouver que le propriétaire de la cargaison ait été l'auteur ou le complice de la résistance (1).

Le navire saisi est conduit au port du capteur le plus proche. Le croiseur belligérant l'escorte ou bien il met à bord de la prise des officiers et un certain nombre d'hommes de l'équipage pour y conduire la prise : c'est ce qu'on appelle « amariner la prise ».

1672³. — La conférence de Londres, qui n'a pas étudié la question de la visite dans son ensemble, s'est occupée de la résistance à celle-ci, dans son article 63. Le navire neutre qui résiste par la force à l'exercice légitime du droit d'arrêt, de visite et de saisie est considéré comme commettant un acte d'hostilité et doit dès lors être traité en ennemi, c'est-à-dire sera soumis à confiscation quand même la visite ne révélerait aucun fait contraire à la neutralité, et son chargement sera traité comme celui qui serait à bord d'un navire ennemi ; les marchandises appartenant au capitaine ou au propriétaire du navire, quoique ces personnes soient des neutres, seront considérées comme marchandises ennemies. Le navire neutre qui oppose une résistance violente à la visite, devant être traité comme navire ennemi, il en résultera donc : 1° que les marchandises qu'il transporte seront présumées ennemies, sauf preuve contraire ; 2° que les marchandises ennemies seront confisquées, car la règle que le pavillon couvre les marchandises ne saurait alors s'appliquer. — La déclaration de Londres n'a pas, au contraire, envisagé expressément l'hypothèse où la résistance du neutre à la visite consiste simplement dans la fuite ou dans une tentative de fuite. Mais la question a fait

(1) Ortolan, *op. cit.*, t. II, p. 260. — Gessner, *op. cit.*, p. 335. — Pendant la guerre hispano-américaine, des instructions très détaillées ont été rendues par l'Espagne, le 24 avril 1898, pour l'exercice du droit de visite (R. D. I. P., t. V. Documents, p. 7). V. aussi les Instructions américaines du 20 juin 1898 (R. D. I. P., t. V, Documents, p. 12).

l'objet, au sein de la conférence, d'une discussion qui a été consignée dans le rapport général (1). En pareil cas, le croiseur peut employer la force pour arrêter le navire de commerce ; et celui-ci, s'il est avarié ou coulé, n'a pas le droit de se plaindre, puisqu'il a contrevenu à une obligation du droit des gens. S'il est arrêté ou si on ne constate pas qu'il a commis un acte contraire à la neutralité, il ne sera pas puni pour sa tentative de fuite. S'il est constaté qu'il a enfreint la neutralité, en portant par exemple de la contrebande, il subira les conséquences de son infraction à la neutralité, mais il ne subira non plus aucune peine pour avoir tenté de fuir. L'Italie avait proposé à la conférence de punir la tentative de fuite de la même manière que la résistance violente à la visite.

1672¹. — Ce qui vient d'être dit ne s'applique toutefois qu'au cas où il est procédé *régulièrement* à l'exercice du droit de visite. Lorsque celui-ci, par les conditions dans lesquelles il a lieu, cesse de constituer une mesure autorisée par le droit de prise pour devenir un acte illégal, il équivaut à une attaque injuste, et alors le droit de légitime défense doit permettre au navire de commerce neutre, aussi bien qu'au navire de commerce ennemi (V. n° 1313), de lui opposer la force : le navire neutre est en droit de résister aux croiseurs belligérants qui n'observent pas les règles de droit international établies de longue date en ce qui concerne l'exercice du droit de visite, d'inspection, de capture ou de destruction. C'est le principe que les Etats-Unis, encore neutres, ont appliqué pendant la guerre mondiale de 1914-1919. On sait, en effet, que pendant cette guerre, le gouvernement allemand décida que tous les navires marchands de nationalité ennemie ou neutre, traversant les eaux de certaines zones, seraient, indépendamment de toute visite, torpillés à vue, sans avertissement et sans souci du sauvetage de l'équipage ou des passagers, et que les commandants des sous-marins et des croiseurs allemands ne se firent point faute d'obéir à toutes ces prescriptions (n°s 1883 et s.). Comme mesure de défense contre cet exercice illégal du droit de capture ou de destruction des vaisseaux marchands neutres, le président des Etats-Unis, le 12 mars 1917, par des instructions envoyées aux autorités navales, ordonna l'embarquement sur les navires de commerce américains de « gardes armés » pour les protéger contre les attaques des bâtiments allemands. C'est sans raison que le gouvernement de Berlin protesta contre un semblable armement : celui-ci avait en réalité pour but, non pas d'autoriser les navires de commerce à résister à la visite et à la recherche des sous-marins et des autres navires de guerre belligérants, mais simplement de s'opposer à ce que les belligérants usassent de leur droit de capture ou de destruction contrairement aux règles établies par le droit international (2). — Il convient, au surplus, d'observer que la déclaration

(1) Livre bleu, Actes et documents, pp. 372-373.

(2) V. Garner, *International law and the world war*, §§ 265 et s., t. I, pp. 413 et s.

de Londres a elle-même formellement admis la résistance à une visite irrégulière, car ce qu'elle condamne dans son article 63, c'est uniquement « la résistance opposée par la force à l'exercice *légitime* du droit d'arrêt, de visite et de saisie ».

1673. — *L'aéronef* qui, par la force ou par la fuite, tente d'échapper à la visite peut être capturé et confisqué ; l'aéronef visiteur a le droit de se servir de ses armes vis-à-vis de l'appareil récalcitrant. »

CHAPITRE VII

SAISIE ET DESTRUCTION

SECTION I. — Saisie (1)

1674. — Un navire neutre peut être *saisi* par le croiseur d'un belligérant dans les cas suivants :

1° Semoncé et sommé de s'arrêter en pleine mer pour être visité, le navire a opposé une résistance matérielle ou a fait des préparatifs de résistance (n° 1672 ; comp. n° 1404).

2° Le capitaine ne peut pas justifier de sa qualité de neutre.

3° L'état du navire ou les déclarations du capitaine inspirent de graves soupçons. Il n'y a pas de papiers de bord : ils sont doubles, ou incomplets parce qu'ils ont été en partie jetés à la mer ; les circonstances font présumer et supposer qu'ils sont simulés.

4° Le navire a dévié de route, sans que le capitaine puisse donner de ce changement de route des raisons fondées et justificatives, ce qui fait soupçonner que la destination apparente est fautive, et le chargement comprend de la contrebande de guerre (nos 1588³⁸ et s.).

5° Le navire est à destination d'un port ennemi, même non bloqué, et il a à bord de la contrebande de guerre, des troupes ou des dépêches ennemies (nos 1588³⁸ et 1588⁴¹).

6° Le navire a tenté de violer un blocus régulièrement notifié (nos 1631, 1638 et s.) (2).

1675. — Le mode de procéder à l'égard du navire neutre capturé est le même qu'à l'égard du vaisseau ennemi (nos 1407 et s.).

1676. — La validité, la légitimité, la régularité de la saisie d'un navire de commerce neutre doit être soumise au jugement d'un tribunal des prises, de la même manière que celle d'un navire ennemi. — Et par *a fortiori*. — Toute saisie implique une faute, soit de la part du neutre, soit du côté du capteur. Il est donc indispensable d'apprécier les causes et les circonstances de la saisie, à moins que l'Etat

(1) V. les ouvrages indiqués au chapitre IX du livre III, p. 541 et au livre IV, p. 599. — V. notamment d'Abreu, *Traité des prises maritimes*. — Bulmerincq, *Le droit des prises maritimes*, R. D. I., t. X, XI, XII, XIII. — Chalot, *Les répercussions économiques du droit de capture*, 1912. — Hubner, *De la saisie des bâtiments neutres*, 1759.

(2) Heffter-Geffcken, *op. cit.*, § 171. — Perels, *Manuel*, § 55. — Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, pp. 341 et s. — V. les Règlements de prises japonais de 1894 et de 1904 ; le Règlement des prises russe de 1895 ; le Code naval des Etats-Unis de 1900 et les Instructions américaines de juin 1917, art. 64 ; les Instructions françaises de 1912 et 1916, art. 115 et s. ; les Règles italiennes du 25 mars 1917, art. 72 et s., etc.

dont relève le capteur n'ordonne tout d'abord de relâcher la prise. — Jusqu'à la sentence, pas d'acquisition, pas de transmission juridique de la propriété du navire ou de la cargaison, rien que de purs faits (n° 1422).

1677. — Mais quel sera le juge compétent des prises opérées au détriment de *neutres* ? — Nous avons vu qu'à l'égard du navire *ennemi* saisi, le juge compétent ne pouvait être qu'un tribunal ou qu'une commission administrative de l'Etat belligérant, dont le croiseur a opéré la capture (nos 1423 et 1424). — C'est la solution adoptée par la pratique internationale.

La coutume a adopté le même principe et a toujours pratiqué la même règle à l'égard des navires neutres. — D'après elle, et d'après les législations particulières et nationales des divers Etats, les tribunaux ou les conseils du belligérant saisissant sont seuls compétents pour statuer sur la prise des bâtiments saisis et conduits dans les ports du saisissant. L'Etat belligérant peut seul juger la conduite et les actes de son croiseur ; car c'est lui qui lui en a dicté les règles. A lui seul incombe le devoir, à lui seul appartient le pouvoir de réprimer les actes irréguliers ou illicites de ce croiseur.

Cette règle a été suivie lors de la guerre italo-turque de 1911-1912 : des tribunaux de prises ont été constitués en Italie et en Turquie pour statuer sur les prises opérées par des navires italiens et turcs (1). — Il en a été de même pendant la grande guerre de 1914-1919.

1678. — La doctrine est divisée et un grand nombre d'auteurs critiquent la coutume internationale. — Dès le milieu du XVIII^e siècle, plusieurs écrivains ont élevé de sérieuses objections contre la juridiction de l'Etat belligérant capteur et ont nié la compétence de ses tribunaux. — Les adversaires de cette juridiction, tout à fait exceptionnelle, sont encore plus nombreux au XIX^e siècle.

La majorité des auteurs américains, anglais et français admettent la compétence des tribunaux de prises de l'Etat du capteur. Ainsi pensent Kent, Calvo, Manning, Phillimore, Travers-Twiss, Wildman, Cauchy, Hauteville, Massé, Pistoye et Duverdy, etc., etc. — Les Allemands et les Italiens sont, en majorité, hostiles à l'organisation et à la composition actuelles des cours de prises (2).

Les adversaires de l'état actuel des choses font valoir les deux motifs suivants : — Le belligérant décide dans sa propre cause. — Il juge d'après son propre droit. — Donc position inférieure du neutre. — Inégalité de situation entre les deux parties litigantes.

1679. — Le belligérant est juge et partie dans sa propre cause. Ses tribunaux n'offrent aucune autre garantie contre leur partialité, que l'intégrité propre et exclusivement personnelle des juges qui les composent. — « Malgré toute la sagacité des juges et malgré leurs efforts

(1) V. Coquet, R. D. I. P., t. XXI, pp. 269 et s.

(2) Bulmerincq, *Théorie du droit des prises*, R. D. I., t. XI, pp. 162 et s.

pour être impartiaux, dit Geffcken, le fait subsiste que les cours de prises jugent dans leur propre cause et se conforment toujours à leur interprétation particulière du droit international, dans leurs jugements sur des sujets étrangers... Les juges de ces cours ont souvent l'habitude de raisonner par analogie, d'invoquer des fictions de droit, et de faire tomber ainsi un cas nouveau sous le coup de quelque précédent admis. Les décisions souvent inouïes des juges anglais dans les guerres de l'empire et des juges américains dans la guerre de Sécession en font preuve » (1).

1680. — Comment les tribunaux du belligérant peuvent-ils avoir juridiction sur les capitaines et les propriétaires des navires neutres ? Le belligérant n'a pas de juridiction sur la mer, où s'est accompli l'acte qui a occasionné la saisie. — Les belligérants ne peuvent imposer des lois aux neutres ; comment leurs tribunaux peuvent-ils être appelés à appliquer des lois, qu'on n'a pas le pouvoir d'édicter ?

1681. — Mais les mêmes objections s'élèvent, dès qu'on propose de confier le jugement des prises aux tribunaux mêmes de l'Etat neutre. — Ces juges offriront-ils une plus grande garantie d'impartialité ? Qui oserait l'affirmer ? Ne seront-ils pas juges dans leur propre cause et ne se conformeront-ils pas toujours à leur interprétation particulière du droit international dans leur jugement sur des sujets étrangers ?

1682. — Comment les tribunaux des Etats neutres pourraient-ils avoir juridiction sur les officiers des croiseurs des belligérants ? Comment pourraient-ils être compétents pour connaître d'actes accomplis en mer, en un lieu où leurs Etats n'ont ni possession, ni domaine, ni *imperium* ?

1683. — Une difficulté de plus. La sentence une fois rendue par le tribunal de l'Etat neutre, comment obliger le belligérant capteur, qui détient la prise, à exécuter la décision rendue, à restituer cette prise, avec dommages-intérêts peut-être ? — Si le belligérant capteur refuse d'exécuter, usera-t-on contre lui de représailles, lui fera-t-on la guerre ? Un conflit de plus, ou une impasse.

1684. — Aussi, dès le XVIII^e siècle, a-t-on cherché un biais. Hubner proposa l'établissement de commissions internationales *mixtes*, appelées à juger les prises maritimes pratiquées sur navires neutres (2). — Sa proposition ne fut pas prise en considération. — Quelques auteurs ont proposé l'institution de commissions mixtes aussi, qui recevraient les réclamations formées contre les jugements des tribunaux de prises et diraient droit sur ces réclamations. — D'autres, comme G.-F. de Martens, Bluntschli, Westlake, Tetens, ont souhaité, une réforme complète de l'organisation actuelle, dans l'intérêt des neutres seuls (3).

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 173, note 6.

(2) Hubner, *De la saisie des bâtiments neutres*, t. II, p. 21.

(3) V. ces divers projets, étudiés et comparés entre eux, dans le rapport de Bulmerincq à l'Institut de droit international, *Théorie du droit des prises*, R. D. I., t. XI, pp. 173 et s. ; 321 et s.

1685. — L'Institut de droit international a repris l'idée et a chargé MM. Westlake et Bulmerincq de lui présenter un rapport. — Le premier proposa une juridiction internationale, qui aurait uniquement trait à la seconde instance, à l'instance d'appel, et ne s'appliquerait qu'aux saisies opérées sur les neutres. Bulmerincq proposa, au contraire, un tribunal commun aux belligérants et aux neutres tant pour la première que pour la seconde instance.

Ce tribunal serait composé de trois juges pour la première instance comme pour l'appel : chacun des deux belligérants nommerait un juge et le troisième serait désigné par un Etat neutre. Ce tribunal jugerait tous les litiges des belligérants et des neutres. — Dès qu'une guerre éclaterait, tous les Etats neutres seraient invités par les Etats belligérants à élire Etat neutre qui devrait désigner le troisième juge. — Il est certain qu'un tribunal ainsi constitué offrirait aux neutres une toute autre garantie d'impartialité que les tribunaux actuels.

1686. — Mais les objections ne font pas défaut. Geffcken (*loc. cit.*) les indique. — Dans un tribunal ainsi composé, le neutre aurait toujours voix décisive. — Les difficultés pratiques, que ces tribunaux internationaux auraient à surmonter, seraient considérables. Dans les guerres d'une longue durée entre des Etats qui, comme l'Angleterre, possèdent dans les parties du monde les plus diverses des ports où les prises peuvent être amenées, il ne serait guère possible de faire juger tous les cas à un seul tribunal mixte, sans entraîner des lenteurs considérables.

Si l'on instituait plusieurs tribunaux mixtes dans divers ports, ne courrait-on pas le risque de sentences opposées et contradictoires dans les mêmes cas ? Opposition et contradiction beaucoup plus graves, beaucoup plus dangereuses, que celles qui peuvent se produire entre les tribunaux d'un même Etat ; car alors il dépend du pouvoir souverain de cet Etat de prendre les mesures nécessaires pour ramener chez lui l'unité de la jurisprudence.

1687. — Il est encore plus simple de s'en tenir à la tradition, à la coutume et d'accepter la juridiction des tribunaux de prises du capteur. — Mais, pour diminuer les chances de partialité, il serait bon, et il serait possible, de régler par convention internationale les phases de la procédure, que Bulmerincq séparait soigneusement : 1° l'arrêt, la visite et la conduite du navire ou des marchandises saisies dans le port du belligérant ; 2° les formalités à l'arrivée dans le port ; 3° la procédure devant le tribunal de première et de seconde instance. — « On fixerait ainsi, ajoute Geffcken (*loc. cit.*), d'une manière uniforme, les devoirs du croiseur et du capteur, l'instruction préparatoire et les garanties offertes aux neutres par la procédure dudit tribunal ».

1688. — Si la prise venait à être conduite dans le port d'un Etat neutre autre que celui du navire saisi, — ce qui peut se produire en cas de détresse et pour motif de séquestre depuis la XIII^e convention de la Haye du 18 octobre 1907 aux termes de son article 23 (n° 1464),

— les tribunaux de cet Etat ne pourraient statuer sur la prise. Ils sont incompétents pour prononcer sur des actes accomplis en haute mer sous le pavillon du belligérant capteur, pavillon qu'ils doivent respecter. — Mais si la capture a été effectuée dans les eaux juridictionnelles de ce même Etat neutre, son gouvernement, par mesure de haute police et pour faire respecter ses droits souverains, doit faire relâcher la prise (n° 1485).

1689. — Le navire neutre capturé est-il (cas rare) conduit dans un des ports de l'Etat dont il dépend, les tribunaux de cet Etat peuvent juger. Ils doivent la justice à leurs nationaux et faire restituer la prise, s'ils jugent que le navire capturé n'a pas violé les devoirs de la neutralité. Si ces devoirs ont été méconnus, la prise doit être abandonnée au capteur.

1690. — Les jurisprudences ou les législations de presque tous les Etats maritimes admettent, quant au mode de procéder devant les tribunaux de prises chargés de statuer sur le sort des bâtiments neutres saisis, des règles qui ne sont conformes, ni aux principes juridiques, ni à l'équité. On impose au neutre saisi de prouver l'illégalité de la prise : il joue le rôle de demandeur. — C'est irrationnel et par suite injuste.

On a inexactement assimilé la saisie d'un bâtiment neutre à la capture d'un vaisseau ennemi. — La différence nous paraît cependant être sensible. — Quand la prise a été capturée sur l'ennemi, la procédure n'a pour but que de constater si le caractère ennemi de la prise, caractère apparent et appuyé sur de fortes présomptions, est incontestable, — si le capteur s'est conformé aux règles que le belligérant a établies.

La situation change du tout au tout, quand la prise est un navire neutre. — Sa qualité est reconnue. Son commerce est, en principe, libre. — Le fondement de la saisie d'une cargaison comme contrebande, ou d'un navire ayant cherché à forcer le blocus, repose sur la violation d'un devoir de neutralité, dans l'inobservation d'une règle admise dans l'intérêt des belligérants. — N'est-ce pas à celui qui allègue la violation du devoir, l'inobservation de la règle, à établir cette violation, à prouver cette inobservation ? Dans le procès, le neutre doit avoir le rôle de défendeur, non celui de demandeur.

1691. — Quelle loi le tribunal appelé à statuer sur la saisie d'un navire neutre doit-il appliquer ? — Tous les auteurs sont d'avis que les traités, conclus entre l'Etat belligérant et l'Etat neutre, doivent en première ligne guider les tribunaux de prises dans leurs décisions.

A défaut de traités, l'opinion des principaux auteurs anglo-américains, Phillimore, Travers-Twiss, Wildman, Kent, Wheaton, est que les décisions des juges de prises doivent appliquer le droit international général, les lois nationales et le droit consigné dans les sentences antérieures.

Cauchy, qui examine longuement la question (*op. cit.*, t. II, pp. 144

et s.), et Fiore veulent que le tribunal suive la loi internationale. Les manifestes ou règlements, publiés au début de la guerre, par lesquels les Etats prétendent déterminer l'exercice des droits de neutralité, ne peuvent servir de prétexte pour légitimer une capture, puisqu'*aucun souverain n'a le droit de dicter des lois au monde et de modifier les principes du droit maritime*. — Calvo, Gessner pensent que les règlements des gouvernements belligérants ne sont obligatoires pour les juges des prises, qu'autant qu'ils ne sont pas en contradiction avec le droit international.

Mais comme les règles de ce droit, en matière de prises, ne sont pas formulées dans un code, le juge, appelé à prononcer, aura pour chaque cas à rechercher et à construire le droit international qui sera applicable, ce qui lui laissera une grande latitude (1).

On a vu que la question se pose également pour le jugement des prises ennemies et qu'elle est diversement résolue dans les divers pays (n^{os} 1433² et s.) ; les mêmes difficultés existent et les mêmes solutions ont été soutenues en ce qui concerne les prises neutres (2).

1691¹. — De même que lorsqu'il s'agit de statuer sur la capture de la propriété ennemie (n^o 1440¹), il y a pour juger les captures neutres, en dehors des tribunaux nationaux, une Cour internationale des prises, devant laquelle un recours peut être formé. C'est la convention XII du 18 octobre 1907, issue de la deuxième conférence de la Paix, qui l'a instituée ; mais cette convention n'a pas été ratifiée, — Sa composition et ses règles ont été indiquées à propos du jugement des prises ennemies (n^o 1440¹). — Les particularités qu'elle présente touchant la capture d'une propriété neutre ont trait simplement aux cas où le recours peut être admis et aux personnes qui peuvent l'exercer : 1^o Les décisions des tribunaux nationaux peuvent être l'objet d'un recours devant la Cour internationale des prises lorsqu'elles concernent les propriétés d'une puissance ou d'un particulier neutres (art. 3-1^o). — 2^o Le recours peut être exercé par la puissance neutre dont les propriétés ou celles de ses ressortissants ont été atteintes par les décisions des tribunaux nationaux, et par un particulier neutre si la décision a porté atteinte à ses propriétés, sous réserve toutefois du droit de la puissance dont il relève de lui interdire l'accès de la cour ou d'y agir elle-même en son lieu et place (art. 4) (3).

(1) Bulmerincq, *Théorie du droit des prises*, R. D. I., t. XI, p. 341.

(2) V. de Visscher, *De la nature du droit appliqué par les cours de prises*, R. D. I. P., 2^e série, t. II, p. 29. — Verzijl, *La jurisprudence des prises et le droit des gens*, Annuaire Grotius, 1917, p. 50.

(3) Pendant la guerre russo-japonaise, de nombreux navires neutres ont été saisis, plusieurs même coulés, par les croiseurs de la Russie et du Japon ; le jugement des prises fut déteré respectivement aux tribunaux russes et japonais. Nous croyons intéressant d'indiquer la liste, aussi complète que possible, de ces navires, avec l'indication de la cause de capture et la mention de la solution qui, à notre connaissance, a été donnée par les juges des prises.

I. NAVIRES NEUTRES SAISIS OU COULÉS PAR DES CROISEURS RUSSES. — Le

1891². — Il convient de rappeler ici, au sujet des prises faites sur des neutres, l'article 64 de la déclaration navale de Londres du 26 février 1909, dont il a été déjà parlé plus haut (n^o 1439¹), qui reconnaît un droit à des dommages-intérêts à ceux qui ont souffert de la saisie illégale d'un navire ou de ses marchandises. — Comp. aussi ce qui est dit n^o 1440².

croiseur russe *Dnieper* coule le navire anglais *Saint-Kilda* le 5 juin 1905 (transport de contrebande). — Le croiseur russe *Terek* coule le navire anglais *Ikhona* le 5 juin 1905 (transport de contrebande : portait du riz, au nord de Hong-Kong). — Le même croiseur coule le vapeur danois *Princesse Marie* le 22 juin 1905 (transport de contrebande). — Le croiseur *Rion* coule le navire allemand *Téartos* le 28 mai 1905. — Le même croiseur saisit le navire anglais le *Cillurnum* le 3 juin 1905 et anéantit une partie de la cargaison comprenant étoupe, haricots et antimoine. — Le navire allemand *Thea* est saisi et détruit le 23 ou 24 juillet 1904 comme se rendant au Japon avec de la contrebande (prise annulée par la Cour supérieure de Saint-Pétersbourg). — Le navire anglais *Malacca* est arrêté le 13 juillet 1904 par le *Petersburg*, de la flotte volontaire russe, pour avoir refusé d'exhiber ses documents de bord relatifs à la cargaison ; des munitions de guerre sont trouvées à bord, mais le gouvernement anglais déclare qu'elles étaient transportées pour son compte. Le navire est relâché sur les vives protestations de l'Angleterre. — Le navire *Arabia* appartenant à une Compagnie allemande, mais affrété par une Compagnie américaine, est saisi pour transport de contrebande (portait de la farine) le 22 juillet 1904 (prise annulée par la Cour supérieure de Saint-Pétersbourg). — Le navire anglais *Knight-Commander* est coulé le 24 juillet 1904 par l'escadre de Vladivostok (transport de matériel de chemin de fer et de farine). — Le navire anglais *Calchas* est saisi le 26 juillet 1904 portant de la contrebande de guerre. — Le navire anglais *Hipsang* est coulé le 16 juillet 1904 parce qu'il refuse de stopper sur injonction. — Le navire anglais *Formosa* est saisi en juillet 1904 dans la mer Rouge, puis est relâché. — Le navire allemand *Scandia* est saisi en juillet 1904 par le *Smolensk* dans la mer Rouge, puis relâché sur les protestations de l'Allemagne. — Le navire anglais *Ardona* portait des munitions de guerre pour le compte du gouvernement américain aux Philippines. Arrêté dans la mer Rouge en juillet 1904 par le *Smolensk*, il est relâché. — Le navire allemand *Prinz Heinrich* est arrêté dans la mer Rouge par le *Smolensk* le 15 juillet 1904 ; la poste est saisie à son bord, mais la correspondance, après examen, est remise à un autre courrier, le *Persia*, à l'exception des sacs à destination du Japon. Réclamations de l'Allemagne. — Le navire anglais *Cheltenham* est saisi par l'escadre de Vladivostok en juillet 1904 pour contrebande de guerre. — Le navire anglais *Allanton* est capturé le 16 juin 1904 par l'escadre de Vladivostok avec cargaison de charbon (déclaré de bonne prise par le tribunal des prises de Vladivostok). — Les navires anglais *Frankly* ou *Frankby* et *Eltrickdale* et le navire norvégien *Matilda* sont capturés dans la mer Rouge par des navires de la flotte volontaire et relâchés sur l'ordre du Tsar parce qu'ils avaient été capturés avant que le charbon qu'ils portaient eût été déclaré contrebande de guerre (juillet 1904).

Il convient de noter qu'à la suite des captures faites par le *Petersburg* et le *Smolensk*, navires de la flotte volontaire russe, et surtout après les protestations de l'Angleterre qui s'en suivirent, la plupart des prises russes ont été relâchées, et ces croiseurs ont été rappelés.

II. NAVIRES NEUTRES SAISIS PAR DES CROISEURS JAPONAIS. — La Cour des prises de Sasebo a confisqué le navire anglais *Sylviana*, saisi dans les mers de Chine vers le 20 février 1905, se dirigeant vers Vladivostok. — Le navire anglais *Harberton*, se rendant à Vladivostok avec chargement de charbon, est capturé en mars 1905. — Le navire anglais *Eastry* est saisi en janvier 1905. — Le navire allemand *Paras* est saisi en 1905, transportant à Vladivostok des matériaux

1691³. — Les cas dans lesquels il peut être procédé à la saisie des *aéronefs* neutres sont analogues à ceux dans lesquels les navires neutres peuvent être eux-mêmes soumis à saisie. Pour eux, comme pour ces derniers, la saisie constitue la sanction des obligations qui leur sont imposées. Ces cas ont été précédemment indiqués (V. notamment, n° 1481⁶). Le droit de saisie, dans la mesure où il peut s'exercer, doit être reconnu aux belligérants même sur les *aéronefs* neutres qui, par accident ou relâche forcée, tombent sur leur territoire.

1691⁵. — Le jugement des prises aériennes est soumis aux mêmes règles que celui des prises maritimes. Si la saisie d'un *aéronef* ou de ses marchandises n'est pas validée par la juridiction des prises ou si, sans qu'il y ait eu de mise en jugement, la saisie n'est pas maintenue, les intéressés ont droit à des dommages-intérêts, à moins qu'il y ait des motifs suffisants de saisir l'*aéronef* et les marchandises.

SECTION II. — Destruction (1)

1691⁵. — Un navire saisi doit être conduit ou envoyé dans le port le plus proche du pays du capteur. Mais il se peut que ce port soit très

de construction et des produits alimentaires. — Le navire anglais *Wycfield* est saisi en janvier 1905 pour transport de contrebande. — Le navire autrichien *Siam* est saisi en janvier 1905. — Les navires autrichiens *Palma* et *Burma*, portant de la houille à Vladivostok, sont capturés près de Hokaïdo en janvier 1905. — Le navire anglais le *Bawtry* est saisi le 17 janvier 1905 comme portant des matériaux de construction et des vivres à Vladivostok. — Le navire anglais *Negretia* est saisi en décembre 1904 portant du pétrole à Vladivostok. — Le navire allemand *Battelan* est saisi en novembre 1904 portant des vêtements et des produits alimentaires et se rendant dans la direction de Port-Arthur. — Le navire anglais *Tunghow* est saisi en novembre 1904 se rendant à Port-Arthur avec des produits alimentaires. — Le navire anglais *King-Arthur* est saisi le 19 décembre 1904 à sa sortie de Port-Arthur. — Le navire anglais *Hsiping* est saisi en juillet 1904, portant de la contrebande de guerre. — Le navire norvégien *Aggis* est saisi en juin 1904.

On trouvera dans Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, 1908, pp. 527 et s. et dans Marstrand-Mecklenburg, *Das japanische Priserecht in seiner Anwendung im japanisch-russischen Kriege*, 1908, le texte de nombreuses décisions de prises japonaises et des documents de diverse nature sur les captures de navires opérées pendant la guerre de 1904-1905.

Les sentences de prises rendues par la Commission des prises italienne pendant la guerre italo-turque de 1911-1912 ont été l'objet d'une publication intitulée : *Atti della regia Commissione delle prede*. — V. Coquet, R. D. I. P., t. XXI, pp. 105 et s., 245 et s. — Les décisions de prises des différents belligérants pendant la guerre mondiale de 1914-1919 ont été également, on l'a vu (n° 1439¹, note), réunies dans des recueils spéciaux.

(1) V. Baty, *La destruction des prises neutres*, R. D. I., 2^e série, t. VIII, p. 434. — Bellot, *Destruction of merchantmen by a belligerent*, Société Grotius, t. I, p. 51. — Phillimore, *Destruction of merchantmen by a belligerent*, Société Grotius, t. II, p. 173. — Smith, *The destruction of merchant ships under international law*, 1917. — Trautmann, *Die Frage der Zerstörung neutraler Prisen und ihre Erörterung auf der Haager und Londoner Konferenz*, Archiv f. öff. Recht, 1910, p. 513.

éloigné. Alors, que doit faire le croiseur belligérant qui a fait la saisie ? Aura-t-il la faculté de rançonner la prise, c'est-à-dire de la relâcher moyennant le paiement d'une somme d'argent ou la signature d'un billet de rançon, si le commandant de la prise n'a pas la somme à bord ? Mais il y a beaucoup de marines, par exemple la marine anglaise, où cela est interdit (n° 1414) ! — Lui sera-t-il permis de conduire la prise dans un port neutre ? Mais dans la plupart des pays on n'accepte pas les prises, et, dans ceux où on les accepte, on ne permet généralement, comme en France, leur entrée que pour un temps très court (24 heures). Sans doute, depuis la XIII^e convention de la Haye de 1907, des prises peuvent, en dehors de certains cas de détresse, être amenées dans le port d'un Etat neutre pour y être placées sous séquestre ; mais, aux termes de cette convention (art. 23), l'Etat neutre n'est pas obligé de les admettre : il n'y a pour lui qu'une simple *faculté* de les recevoir (n° 1464). — Dans ces conditions, le capteur en sera-t-il réduit à abandonner purement et simplement la prise, sans aucun dédommagement ? Ce serait, en bien des cas, rendre le droit de saisie illusoire, et ainsi priver les belligérants d'une des prérogatives qui doivent leur être reconnues. La question s'est dès lors posée de savoir si le croiseur capteur ne pourrait pas, dans des hypothèses exceptionnelles, quand il est dans l'impossibilité de l'amener dans un port de l'Etat dont il dépend, détruire la prise neutre qu'il a faite.

On sait que le droit de destruction est en général reconnu au capteur vis-à-vis des prises *ennemies* (n° 1415). Dans la plupart des Etats, dont la France, l'Allemagne, la Russie et les Etats-Unis (1), on ne fait, au point de vue de la destruction, aucune distinction entre les prises neutres et les prises ennemies. En Angleterre, on distingue entre la destruction des prises ennemies et celle des prises neutres : le droit de destruction n'est pas admis pour les prises neutres ; c'est ce que décide notamment le *Naval Prize Manual* de 1888 : pour les Anglais, l'Etat capteur a le droit de disposer du navire ennemi dès qu'il s'en est emparé, tandis que pour le navire neutre il faut une sentence d'une cour des prises pour en déposséder le propriétaire ; si les navires neutres ne peuvent être conduits dans un port, il doivent donc être relâchés.

Beaucoup de publicistes admettent le droit du capteur de détruire la prise, dans les cas de force majeure ou d'absolue nécessité. Ainsi pensent Valin, Pistoye et Duverdy, Calvo, Bluntschli, Bulmerincq, Dupuis, Fiore, Geffcken, Gessner, F. de Martens, Perels, Mountague Bernard, Travers-Twiss, Wildman, Kent, etc. Un certain nombre refusent aux belligérants le droit de détruire les prises neutres : citons Bluntschli, Hall, Nippold, de Boeck, Gessner, Kleen, Phillimore, Taylor, Wheaton, Woolsey.

La question de la destruction des prises neutres a attiré spécialement

(1) V. Cobbett, *op. cit.*, t. II, p. 486. — Code naval des Etats-Unis de 1900, art. 50.

l'attention lors de la guerre russo-japonaise de 1904-1905. Pendant cette guerre, des navires russes détruisirent plusieurs prises neutres, britanniques, danoises, allemandes, américaines : ainsi, faute de pouvoir les conduire à Vladivostok, ils coulèrent le navire allemand *Thea* et le navire anglais *Knigt Commander*. L'Angleterre protesta vivement, ainsi que les Etats-Unis, mais la Russie a prétendu que sa conduite avait été régulière : il convient d'observer que les croiseurs russes se préoccupèrent toujours de sauver les équipages et les passagers (1).

On fit dès lors figurer la question de la destruction des prises neutres au programme de la conférence de la Paix de 1907. Et cette question y fut alors vivement discutée. Mais on n'a pas pu s'entendre : la Russie soutenait la possibilité de la destruction ; l'Angleterre et les Etats-Unis s'opposaient à toute destruction et voulaient qu'on relâchât la prise faute de pouvoir la conduire devant un tribunal des prises. La XIII^e convention du 18 octobre 1907, sur les droits et les devoirs des neutres dans la guerre maritime, a simplement admis que les ports neutres *pouvaient* accepter des prises sous condition de séquestre pendant la durée de la guerre (art. 23). — La divergence de vues, qui s'est ainsi manifestée à la Haye entre les puissances, s'explique notamment par la différence de leurs situations géographiques : un pays, comme l'Angleterre, qui a de nombreux ports où ses croiseurs peuvent conduire leurs prises peut, sans que cela le gêne beaucoup, soutenir que les belligérants n'ont pas le droit de détruire les prises neutres ; au contraire, un pays, comme la Russie ou même l'Allemagne, qui n'a pas de ports répartis sur la surface du globe, sera dans l'impossibilité de conduire ses prises dans un de ses ports et dès lors aura intérêt à admettre le droit de destruction des prises neutres par les belligérants : la destruction semble devoir être ici une nécessité.

Sur cette question de la destruction des prises neutres, l'accord qui n'avait pu se produire à la Haye s'est réalisé à la conférence navale de Londres de 1908-1909. — Partant de l'idée que la doctrine et la pratique admettent la possibilité exceptionnelle de détruire les prises *ennemies*, car celles-ci sont susceptibles de confiscation et ainsi constituent une propriété dont le capteur a le droit de disposer, on a été amené à penser qu'une solution semblable pouvait être adoptée pour les prises neutres se trouvant dans une situation analogue. Ce seront donc uniquement les prises neutres *susceptibles de confiscation*, c'est-à-dire celles qui portent sur un navire neutre coupable d'une infraction au droit international, qui seront exposées à la destruction. Mais une seconde condition est encore exigée : la destruction ne doit être, pour les neutres comme pour les ennemis, qu'une mesure exceptionnelle ; elle ne sera dès lors tolérée que si la conservation de la prise

(1) V. Takahashi, *op. cit.*, pp. 310 et s., 317 et s. — V. aussi Lawrence, *War and neutrality in the Far East*, pp. 250 et s., 255 et s. — Smith et Sibley, *International law as interpreted during the russo-japanese war*, 2^e édition, 1909, pp. 175 et s.

met en danger le bâtiment capteur ou compromet le succès de ses opérations. C'est ce qui résulte des articles 43 et 49 de la déclaration de Londres du 26 février 1909 : « Art. 43. Un navire neutre saisi ne peut être détruit par le capteur, mais il doit être conduit dans tel port qu'il appartiendra pour y être statué ce que de droit sur la validité de la capture. — Art. 49. Par exception, un navire neutre, saisi par un bâtiment belligérant et qui serait sujet à confiscation, peut être détruit, si l'observation de l'article 48 peut compromettre la sécurité du bâtiment de guerre ou le succès des opérations dans lesquelles celui-ci est actuellement engagé ». — L'article 50 édicte certaines prescriptions dans l'intérêt des personnes et dans celui de l'administration de la justice : « Avant la destruction, les personnes qui se trouvent à bord devront être mises en sûreté, et tous les papiers de bord et autres pièces, que les intéressés estimeront utiles pour le jugement sur la validité de la capture, devront être transbordés sur le bâtiment de guerre ». — La destruction ne devant être qu'exceptionnelle, il importait de prendre des garanties contre les abus, en obligeant le capteur à établir juridiquement qu'il était dans un des cas où la destruction est permise et en le condamnant, s'il ne fait pas cette preuve, à indemniser les intéressés au navire et au chargement, sans qu'il y ait à rechercher si la prise était valable ou nulle. La justification du capteur doit être faite avant tout jugement sur la validité de la prise, contradictoirement avec le neutre qui, s'il n'est pas satisfait de la décision du tribunal du capteur, pourra se pourvoir devant la Cour internationale des prises. La justification faite, le procès de prise suit son cours : si la prise est déclarée valable, aucune indemnité n'est due ; si elle est annulée, les intéressés doivent être indemnisés. Dans tous les cas, le capteur sera tenu d'indemniser le propriétaire des marchandises neutres non confiscables qui ont été détruites avec le navire. Telles sont les règles posées par les articles 51, 52 et 53 : « Art. 51. Le capteur qui détruit un navire neutre doit, préalablement à tout jugement sur la validité de la capture, justifier en fait n'avoir agi qu'en présence d'une nécessité exceptionnelle, comme elle est prévue à l'article 49. Faute par lui de ce faire, il est tenu à indemnité vis-à-vis des intéressés, sans qu'il y ait à rechercher si la capture était valable ou non. — Art. 52. Si la capture d'un navire neutre, dont la destruction a été justifiée, est ensuite déclarée nulle, le capteur doit indemniser les intéressés en remplacement de la restitution à laquelle ils auraient droit. — Art. 53. Si des marchandises neutres qui n'étaient pas susceptibles de confiscation ont été détruites avec le navire, le propriétaire de ces marchandises a droit à une indemnité ». — Il se peut que le navire neutre rencontré par le belligérant ne soit pas sujet à confiscation quoiqu'il porte des marchandises confiscables : c'est, par exemple, un navire qui n'a à son bord de la marchandise de contrebande que dans une proportion inférieure à celle qui le rendrait condamnable. L'article 54 autorise, dans cette hypothèse, moyennant

certaines garanties, la destruction des marchandises confisquables : « Le capteur a la faculté d'exiger la remise ou de procéder à la destruction des marchandises confisquables trouvées à bord d'un navire qui lui-même n'est pas sujet à confiscation, lorsque les circonstances sont telles que, d'après l'article 49, elles justifieraient la destruction d'un navire passible de confiscation. Il mentionne les objets livrés ou détruits sur le livre de bord du navire arrêté et se fait remettre par le capitaine copie certifiée conforme de tous papiers utiles. Lorsque la remise ou la destruction a été effectuée et que les formalités ont été remplies, le capitaine doit être autorisé à continuer sa route. Les dispositions des articles 51 et 52 concernant la responsabilité du capteur qui a détruit un navire neutre sont applicables ». — L'article 51 envisage uniquement l'hypothèse de la destruction d'un navire neutre capturé accomplie volontairement par le belligérant capteur, il ne saurait régir le cas où le navire neutre est détruit non pas par le capteur, mais par l'effet d'une action de guerre commise par l'ennemi après la capture (Commission des prises italienne, 2 mai 1917, aff. *Mikail*).

1691^b. — La législation interne de la plupart des Etats, postérieure à la déclaration de Londres, s'est inspirée de ses dispositions. — Les Instructions françaises de 1912 et de 1916 (art. 156 et s.) admettent que, par exception, un navire neutre capturé et dont la confiscation apparaît certaine peut être détruit, si sa conservation et son convoi peuvent compromettre la sécurité du bâtiment capteur ou le succès des opérations dans lesquelles il est engagé, mais à la condition que soient préalablement mis en sûreté les personnes se trouvant à bord et tous les papiers de bord et autres pièces jugées utiles. — D'après les articles 113 et 114 de l'ordonnance allemande de 1909-1914, dans le cas où un navire neutre a été capturé, le commandant est autorisé à détruire le navire, pourvu que : a) le navire soit sujet à condamnation, et de plus b) que l'entrée dans un port serait susceptible de mettre le navire de guerre en danger ou de nature à empêcher le succès des opérations dans lesquelles il est engagé. Parmi les circonstances possibles à cet égard, on peut, par exemple, citer les suivantes : α) le navire, en raison de son mauvais état ou de son manque de provisions, ne peut pas entrer dans un port ; ou β) le navire ne peut pas suivre le navire de guerre, et, dès lors, est exposé à reprise ; et γ) la proximité des forces ennemies donne des motifs de craindre une reprise ; ou δ) le navire de guerre n'est pas à même de fournir un équipage de prise suffisant ; mais le capitaine, avant de se décider à la destruction d'un navire, doit se demander si le dommage en cela causé à l'ennemi équivaut au dédommagement qu'il faudra payer pour la destruction des parties de la cargaison non sujettes à condamnation et qui sont détruites en même temps ; on ne doit procéder à la destruction du navire qu'après avoir mis en sûreté toutes les personnes à bord et, si possible, leurs biens et les papiers de bord, ainsi que toutes autres

pièces qui, d'après les intéressés, peuvent être utiles pour le jugement du conseil des prises. — Les articles 97 et suiv. des Règles italiennes de 1917 sont analogues. — Les Instructions des Etats-Unis à leur marine du 8 février 1917 décident (art. 107 et s.) qu'en règle générale les prises neutres qui ne peuvent être conduites dans un port pour y être jugées doivent être relâchées, mais elles admettent qu'elles peuvent exceptionnellement, pour des motifs militaires, être détruites : il faut, dans ce cas, avoir soin de mettre en sûreté les personnes à bord et, autant que possible, leurs effets personnels, ainsi que les papiers et documents du navire ; chaque cas de destruction d'une prise doit faire l'objet d'un rapport au Département de la marine aussi rapidement que possible. Ce sont des principes semblables que consacrent les Instructions américaines de juin 1917. Les articles 95 et s. de ces Instructions donnent les spécifications suivantes : 1° Un navire neutre ayant un caractère ennemi comme employé à un service hostile dans les conditions de l'article 39 (n° 1583^b) et de même un navire neutre, objet d'une prise, peuvent être détruits par l'officier capteur en cas de nécessité militaire, quand le navire ne peut pas être amené dans un port pour y être jugé. 2° Un navire neutre *non* employé à un service hostile dans les conditions de l'article 39 ne peut être détruit par l'officier capteur qu'en cas de *très grave* (*gravest*) nécessité militaire ne permettant ni la relâche du navire ni son envoi en jugement : s'il est possible, il est préférable d'estimer et de vendre la prise plutôt que de la détruire. 3° En tout cas, un navire ne peut être détruit avant qu'une visite et des recherches aient été faites, qu'on ait mis en sûreté toutes les personnes à bord et, au besoin, leurs effets personnels, ainsi que les dépêches, et qu'on ait transporté sur le bâtiment capteur, inventorié et mis sous scellés tous documents, lettres et papiers. 4° Un rapport doit, dans chaque cas de destruction, être envoyé aussi rapidement que possible au Département de la marine. — Des décrets français et des ordres en conseil britanniques de 1914, 1915 et 1916 ont déclaré appliquer, sauf certaines modifications, les règles de la déclaration de Londres, sans viser spécialement le droit de destruction. Mais, le 7 juillet 1916, la France et la Grande-Bretagne ont renoncé à l'application de cette déclaration.

En fait, au cours de la guerre mondiale de 1914-1919, il ne semble pas que les croiseurs français et britanniques aient procédé fréquemment à la destruction des navires de commerce neutres qu'ils avaient saisis. Il en fut autrement de la part des navires de guerre allemands et austro-hongrois. Bien plus, ces navires ne procédèrent pas seulement à la destruction des *prises* neutres, en cas de nécessité exceptionnelle ; ils se livrèrent encore à la destruction des navires neutres *avant même de les avoir saisis* : ils substituèrent ainsi la destruction à la prise des bâtiments neutres. L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, parfois au moyen de leurs croiseurs (cas du *Frye* et du *Maria*), mais le plus souvent par l'emploi de leurs sous-marins, coulèrent en effet

un grand nombre de navires marchands, voire de simples bateaux de pêche (protestation hollandaise du 12 décembre 1917, Livre orange, déc. 1916—avr. 1918, p. 11), dont elles n'avaient pas au préalable fait la capture, et presque toujours sans s'inquiéter de la sauvegarde des hommes de l'équipage et des passagers : on peut citer notamment les cas des navires des Etats-Unis *Gulflight* (1915), *Normandy* (1915), *Leelanaw* (1915) ; des navires danois, espagnols, norvégiens, suédois et néerlandais furent également torpillés (V. ci-dessus n^{os} 1383 et s.) (1). Cette conduite des Empires centraux amena les navires de commerce neutres à une décision qu'avaient prise déjà les navires de commerce ennemis : ils s'armèrent pour leur propre défense et certains gouvernements neutres, comme celui des Etats-Unis, autorisèrent même expressément un pareil armement (n^o 1672¹) : l'armement défensif des navires de commerce neutres est aussi légitime que celui des navires de commerce ennemis, et, pas plus que celui-ci, il n'a pour conséquence d'enlever aux navires leur caractère de bâtiments marchands (n^{os} 1313, 1313²) (2).

1691⁷. — L'Institut de droit international, dans son règlement des prises maritimes voté à Turin en 1882, a permis de brûler ou de couler bas les navires saisis sans distinguer spécialement suivant qu'il s'agit de navires ennemis ou de navires neutres (art. 50) (Annuaire de l'Institut, t. VI, p. 221). A Heidelberg, en 1887, on reconnut que c'était par suite d'une erreur que le mot « ennemi » n'avait pas figuré dans l'article 50 voté à Turin et qu'alors on avait voulu vraiment interdire la destruction des prises neutres : l'article 50 fut donc en 1887 rétabli dans les termes qu'il devait avoir en réalité (Annuaire, t. IX, pp. 200-201). En 1913, à Oxford, le Manuel des lois de la guerre maritime n'a parlé expressément que de la destruction des navires *ennemis* (art. 104) ; mais on doit noter que ce Manuel ne s'est occupé de la guerre maritime que *dans les seuls rapports des belligérants entre eux* : la question de la destruction des prises neutres n'a donc pas été envisagée en 1913 par l'Institut de droit international (Annuaire, t. XXVI, p. 669).

1691⁸. — L'Institut américain de droit international, dans son projet de règlement sur la neutralité maritime de 1917, a proposé un article 8 ainsi conçu : « La propriété privée sur mer est inviolable. Les navires de commerce des belligérants, ainsi que ceux des neutres, ne seront dans aucun cas sujets à confiscation et, moins encore, pourront-ils être coulés pour aucun motif ou prétexte que ce soit. — Si lesdits navires sont porteurs de contrebande de guerre, celle-ci peut être ou confisquée ou détruite par le capteur.

(1) V. *The William P. Frye case*, A. J., 1915, pp. 497 et 703. — *The status of the Frye case*, A. J., 1916, p. 169. — Comp. Garner, *International law and the world war*, 1920, t. II, §§ 484 et s.

(2) V. Garner, *International law and the world war*, § 267, t. I, p. 415.

1691⁹. — La Société anglaise Grotius, dans ses recommandations du 18 décembre 1917, a interdit la destruction des navires de commerce neutres, fussent-ils porteurs de contrebande de guerre, même dans les cas de nécessité militaire ou navale, c'est-à-dire lorsqu'il y a danger pour la sécurité du bâtiment de guerre ou le succès des opérations dans lesquelles celui-ci est actuellement engagé ; elle ne l'autorise que dans trois hypothèses déterminées : 1^o résistance à la visite, 2^o violation de blocus, 3^o grave assistance hostile, à la condition d'ailleurs d'assurer le sauvetage de l'équipage et la mise en sécurité des passagers (1).

1691¹⁰. — Certains auteurs ont proposé de remplacer le droit de destruction des prises neutres par un droit de séquestration de ces prises dans un port neutre : le capteur, au lieu de détruire le navire neutre, qu'il ne peut pas conduire dans un de ses propres ports, l'enverrait dans un port neutre où il attendrait la décision de la cour des prises : si cette cour condamne le navire, celui-ci ne sera délivré au capteur qu'à la fin de la guerre (2). — L'article 23 de la XIII^e convention de la Haye de 1907, on l'a vu (n^o 1464), précisément pour éviter la destruction des prises neutres, a permis aux belligérants de conduire leurs prises dans un port neutre pour y être placées sous séquestre ; mais l'Etat neutre n'est pas tenu de recevoir les prises dans ces conditions, il n'a que la faculté de les admettre sur son territoire.

1691¹¹. — Les *aéronefs* neutres peuvent être détruits dans les mêmes conditions que les *aéronefs* belligérants (n^o 1440³⁵). — En cas de destruction d'un *aéronef*, si le capteur ne justifie pas avoir agi en présence de la nécessité prévue, il doit être tenu à indemnité vis-à-vis des intéressés.

(1) Société Grotius, t. IV, p. XLVIII.

(2) Jansma, *How to avoid destruction of neutral merchantmen*, Société Grotius, t. IV, p. 3.

LIVRE VI

FIN DE LA GUERRE. — TRAITÉS DE PAIX (1)

1692. — Les seuls modes véritables de finir la guerre, dit Heffter (*op. cit.*, § 176), sont : la cessation générale des hostilités et le rétablissement des relations antérieures d'amitié entre les Etats ; — la soumission absolue de l'un des Etats belligérants à l'autre ; — la conclusion d'un traité de paix formel : c'est le mode le plus usité et le plus normal.

1693. — A. — CESSATION GÉNÉRALE DES HOSTILITÉS ET RÉTABLISSEMENT DES RELATIONS ANTÉRIEURES D'AMITIÉ ENTRE LES ETATS. — Les belligérants peuvent, par un accord tacite, arrêter les hostilités et rétablir entre eux de réciproques relations d'amitié.

L'histoire offre quelques exemples de guerres terminées de cette manière, sans conclusion de traité formel. — Ainsi se termina, en 1720, la guerre entre la France et l'Espagne. — Le tsar Paul I^{er} suspendit, en 1801, la guerre commencée contre la Perse par l'impératrice Catherine II. — Se termina aussi en 1824, par cessation d'hostilités, sans traité de paix, la guerre entre l'Espagne et ses colonies révoltées, commencée en 1810 (n^o 200). — De même, la guerre entre l'Espagne et le Chili et celle de la France avec le Mexique (1862 à 1866) : entre ces deux derniers pays, les relations diplomatiques n'ont été rétablies qu'en 1881 (2).

L'état de choses, créé par un pareil procédé, est fécond en difficultés.

(1) V. Boutin, *Les traités de paix et de commerce de la France avec la Barbarie (1515-1830)*, 1902. — Darras, *Etude sur les traités de paix*, 1900. — Dassel, *Ueber Frieden und Friedenstraktate*, 1817. — Esperson, *Le gouvernement de la Défense nationale a-t-il le droit de conclure la paix avec la Prusse au nom de la France ?* 1870. — Graham Bower, *Treaties of peace*, Société Grotius, t. III, p. 1. — Guazzini, *Tractatus de pace, treuga, etc.*, 1610. — Hanotaux, *Le traité de Versailles du 28 juin 1919 : l'Allemagne et l'Europe*, 1919. — Hoffmann, *De observantia gentium circa preliminariorum pacis*, 1758. — May, *Le traité de Francfort*, 1909. — Ortega, *Questiones de derecho publico en la interpretacion de los tratados de paz*, 1747. — Ouroussow, *Résumé historique des principaux traités de paix conclus entre les puissances européennes depuis le traité de Westphalie (1648) jusqu'au traité de Berlin (1878)*, 1884. — Phillipson, *Termination of war and treaties of peace*, 1916. — Pillet, *Le traité de paix de Versailles*, 1920. — Rolin-Jaequemyns, R. D. I., t. XVIII, p. 523. — Suquet, *Etude juridique des grands traités de paix de Westphalie à Campo-Formio*, 1903. — Valfrey, *Histoire du traité de Francfort et de la libération du territoire français*, 1874-1875. — Walter G.-F. Phillimore, *Three centuries of treaties of peace and their teaching*, 1917.

(2) Comp. Cobbett, *op. cit.*, t. II, p. 225. — Hall, *op. cit.*, 7^e édit., § 203. — Moore, *Digest*, t. VII, p. 336.

Les relations des deux adversaires et celles de leurs sujets restent indécises et confuses. Notamment, est-ce le *statu quo ante bellum* qui revivra ou le *statu quo post bellum*, c'est-à-dire l'état de choses au moment de la cessation des hostilités (*uti possidetis*), qui devra être maintenu ? La question est discutée entre les auteurs : la plupart admettent le second système (1). Elle présente de l'intérêt lorsqu'une partie du territoire d'un des belligérants se trouve occupée par l'autre à la fin des hostilités. Il faut dire que le *statu quo*, accepté par les Etats belligérants lors de la cessation générale des hostilités, sera la base du rétablissement des relations pacifiques.

Embarrassés aussi sont les rapports avec les Etats tiers. Ceux-ci sont-ils encore des *neutres*, tenus de certains devoirs ?

Aussi, une déclaration formelle énonçant le rétablissement de la paix sera-t-elle toujours utile ; elle seule permettra de constater l'arrangement définitif du litige qui a occasionné la guerre et fixera nettement la situation nouvelle des divers Etats, tiers ou ex-belligérants.

La Chine n'ayant pas signé le traité de Versailles avec l'Allemagne du 28 juin 1919 à cause de la clause de ce traité relative au Chantoung, le Parlement chinois a voté le 3 août 1919 une loi rétablissant l'état de paix avec l'Allemagne. — Le 31 mars 1920, après que le Sénat des Etats-Unis eut refusé de ratifier le traité de paix qu'ils avaient signé à Versailles, une résolution déclarant que l'état de guerre avec l'Allemagne et l'Autriche a pris fin a été déposée sur le bureau de la Chambre des représentants américaine, qui l'a votée le 9 avril par 243 voix contre 150 ; le Sénat l'a votée à son tour. Le président des Etats-Unis, M. Wilson, opposa son veto à cette résolution en mai 1920. La Chambre, saisie à nouveau de la résolution, l'a maintenue le 28 mai 1920 par 218 voix contre 152 ; mais ce vote est inopérant en présence du veto du président, car, d'après la Constitution américaine, il faut une majorité des deux tiers des membres de la Chambre et de ceux du Sénat pour qu'il puisse être passé outre au veto présidentiel. La conséquence du maintien du veto fut la suppression de la résolution rétablissant l'état de paix avec l'Allemagne et l'Autriche.

1694. — B. — SOUMISSION ABSOLUE DE L'UN DES BELLIGÉRANTS A L'AUTRE. — La soumission complète de l'un des Etats belligérants à l'autre (*debellatio*) met fin à la guerre par l'anéantissement de l'existence politique de l'un des adversaires. C'est un Etat qui disparaît, qui meurt, en tant qu'entité juridique.

Ainsi le Hanovre et la Hesse, le duché de Nassau et la ville libre de Francfort-sur-le-Mein incorporés à la Prusse en 1866 ; les divers

(1) Cobbett, *op. cit.*, t. II, p. 226. — Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 605. — Heffter-Geffcken, *op. cit.*, § 177. — Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 263, p. 324. — *Contra* : Phillimore, *op. cit.*, t. III, p. 511.

Etats italiens (Deux-Siciles, Toscane, Parme, Modène, Etats du Pape) en 1859 et en 1870 absorbés dans la souveraineté de la Sardaigne; le Dahomey et Madagascar devenus colonies françaises. — Ainsi encore la République du Transvaal et l'Etat d'Orange en 1900-1902, qui furent annexés à la Grande-Bretagne : l'acte de capitulation du 31 mai 1902 consacra cette soumission (1); depuis un *act* du 21 août 1909, le Transvaal et l'Orange forment avec le Cap et le Natal un Etat confédéré, l'*Union de l'Afrique australe*, dont la constitution est entrée en vigueur le 31 mai 1910.

Entre Etats civilisés, une semblable conquête, dit Geffcken, « est sans contredit le titre de propriété le moins enviable, puisqu'il repose uniquement sur la force » (sur Heffter, *op. cit.*, § 178, note 2).

1695. — C. — CONCLUSION D'UN TRAITÉ DE PAIX FORMEL. — Les traités de paix sont des conventions diplomatiques, par lesquelles les Etats belligérants déclarent d'une manière solennelle les hostilités terminées entre eux et fixent les conditions du rétablissement des relations amicales. — « Les traités de paix, disent Funck-Brentano et Sorel, sont les actes par lesquels les belligérants constatent l'état de leurs forces, règlent, d'après les résultats de la guerre, leurs prétentions respectives et les convertissent en droit » (2). — Pour qu'un traité de paix atteigne vraiment son objet, c'est-à-dire fasse réellement œuvre de pacification, il faut qu'il soit en corrélation exacte avec l'état de choses d'où la guerre qu'il entend terminer était sortie et contienne une réponse adéquate aux questions que cette guerre avait posées : c'est là, remarque M. Pillet, une loi absolue du droit international (3).

SECTION I. — Conclusion des traités de paix

1696. — A l'époque actuelle, les traités de paix sont habituellement précédés d'une convention préalable, dénommée *Préliminaires de paix* (4). On peut citer les préliminaires de Villafranca (12 juillet 1859) précédant le traité de paix de Zurich (10 novembre 1859)

(1) V. Despagnet, R. D. I. P., t. VIII, pp. 603 et s.; t. IX, pp. 661 et s., spécialement pp. 607 et 666. — Cobbett, *op. cit.*, t. II, p. 226. — Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, 4^e édit., n^o 605. — Oppenheim, *op. cit.*, 2^e édit., t. II, § 265.

(2) *Op. cit.*, p. 309.

(3) Pillet, *Le traité de paix de Versailles*, 1920, pp. 17 et s. — Dans son livre, M. Pillet s'est efforcé de montrer que si les traités de Westphalie (1648), d'Utrecht (1713) et de Vienne (1815) ont obéi à cette loi, il n'en a pas été de même du traité de Versailles du 28 juin 1919.

(4) Il en était ainsi déjà au XVIII^e siècle. V. G.-F. de Martens, *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, t. II, p. 270, note; Kluber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, p. 463, note.

entre l'Italie, la France et l'Autriche; de Vienne (1^{er} août 1864) précédant le traité de paix de Vienne (30 octobre 1864) entre le Danemark, la Prusse et l'Autriche; de Nikolsbourg (26 juillet 1866) précédant le traité de Prague du 23 août 1866 entre la Prusse et l'Autriche; de Versailles (26 février 1871) préparant le traité définitif de Francfort (10 mai 1871) entre la France et l'Allemagne (1); d'Andrinople (31 janvier 1878) précédant le traité de San Stefano (3 mars 1878) entre la Russie et la Turquie. — Il a été procédé de même à l'occasion de la guerre entre la Chine et le Japon de 1894 : des préliminaires du 30 mars 1895 précédèrent le traité de paix de Shimonoseki du 17 avril 1895 ; et aussi à l'occasion de la guerre gréco-turque de 1897 : avant le traité de paix du 4 décembre 1897 furent signés des préliminaires de paix ; un armistice fut en outre conclu entre les parties belligérantes (V. Politis, R. D. I. P., t. V, pp. 142 et s., 451 et s., 464 et s.). — De même, encore, lors de la guerre hispano-américaine de 1898 : les préliminaires et le protocole de paix, qui constituaient en même temps un armistice, sont du 12 août 1898 ; le traité, du 10 décembre suivant (V. Le Fur, R. D. I. P., t. VI, pp. 573 et s., 598 et s.) (2). — La guerre de 1904-1905 entre la Russie et le Japon se termina, grâce aux bons offices du président des Etats-Unis, après des conférences tenues à Portsmouth, par un traité de paix qui fut signé dans cette ville le 5 septembre 1905 et ratifié le 14 octobre suivant (3). — Le traité de paix de Lausanne du 18 octobre 1912 entre l'Italie et la Turquie fut précédé par des préliminaires de paix signés le 15 octobre, à six heures du soir, mais il n'y eut ni suspension des hostilités ni armistice (V. Rapisardi-Mirabelli, R. D. I., 2^e série, t. XV, pp. 660-611).

Les préliminaires de paix sont généralement précédés ou accompagnés d'un *armistice*, qui arrête les hostilités et facilite la discussion de ces préliminaires. — C'est ce qui se produisit pour la guerre de 1894-1895 entre la Chine et le Japon ; un traité d'armistice fut signé le 30 mars 1895, le traité de paix a été conclu le 17 avril suivant. — Il en fut de même, on vient de le voir, pour ce qui concerne les guerres gréco-turque de 1897 et hispano-américaine de 1898. — Les deux armistices conclus, lors de la guerre de 1904-1905, entre les armées japonaise et russe en Mandchourie et en Corée eurent lieu quelques jours après la signature du traité de paix ; ils devaient avoir effet jusqu'à l'exécution de ce traité (4).

(1) V. May, *Le traité de Francfort*, 1909, pp. 41-67.

(2) V. Montero Rios, *Le traité de Paris*, 1904. — Crammond-Kennedy, *Le traité de paix des Etats-Unis avec l'Espagne*, North American Review, février 1905.

(3) V. Ariga, *La guerre russo-japonaise*, §§ 140 et s. — Dillon, *Histoire des négociations de la paix russo-japonaise*, Contemporary Review, octobre 1905. — Hershey, *The international law and diplomacy of the russo-japanese war*, pp. 341 et s. — Niemeyer, *La paix de Portsmouth et le droit international*, Deutsche juristisch Zeitung, 1905, p. 873. — De Roszkowsky, *La paix de Portsmouth*, R. D. I., 2^e série, t. X, p. 185.

(4) V. Ariga, *op. et loc. cit.*

S'il n'y a pas eu d'armistice antérieur ou concomitant, les préliminaires de paix ont pour premier effet, effet nécessaire, la suppression des hostilités (Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*).

Les préliminaires déterminent et arrêtent les bases générales du traité de paix ultérieur. Ils constituent une véritable convention, obligatoire pour les contractants (1). — Aussi ne peuvent-ils être conclus que par les délégués, formels et spéciaux, du pouvoir qui, d'après la constitution de chacun des Etats belligérants, a compétence pour négocier et conclure les traités de paix.

On fixe habituellement, dans les préliminaires, le lieu où devront se poursuivre les négociations, souvent longues et minutieuses, d'où sortira le traité de paix définitif.

Si l'une des parties contractantes viole sa parole, l'autre reprend sa liberté et dès lors la guerre peut renaître. Les préliminaires de paix stipulent, d'ailleurs, souvent des garanties, comme l'occupation des territoires de l'adversaire (préliminaires franco-allemands du 26 février 1871, art. 3).

1696¹. — C'est par la conclusion de traités de paix préparés par des armistices, mais sans que ceux-ci fussent à proprement parler accompagnés, suivis ou précédés par des préliminaires de paix, que finit la guerre mondiale de 1914-1919. — A la demande des gouvernements de Bulgarie, de Turquie, d'Autriche-Hongrie et d'Allemagne, des armistices furent accordés à ces Etats successivement les 29 septembre, 30 octobre, 3 et 11 novembre 1918 par les principales puissances alliées et associées, afin que des traités de paix pussent être conclus avec eux. La durée de l'armistice avec l'Allemagne fut fixée à 36 jours avec faculté de prolongation. Deux prolongations d'un mois intervinrent, la première le 13 décembre 1918 jusqu'au 17 janvier 1919 à cinq heures, la seconde le 16 janvier 1919 jusqu'au 17 février 1919 à cinq heures ; ces prolongations d'un mois devaient être étendues jusqu'à la conclusion des préliminaires de paix, sous la réserve d'approbation des gouvernements alliés ; le 16 février 1919, l'armistice fut prolongé à nouveau « pour une période courte, sans date d'expiration, à laquelle les puissances alliées et associées se réservèrent le droit de mettre fin sur un préavis de trois jours ». Les clauses des conventions d'armistice ayant été incomplètement réalisées par l'Allemagne, il fut expressément stipulé que leur exécution serait poursuivie et achevée pendant la prolongation dans les conditions de détail fixées par la Commission internationale permanente d'armistice, d'après les instructions du Haut commandement allié. — La préparation de la paix, qui suivit, eut lieu dans des conditions un

(1) V. Bluntschli, *op. cit.*, n^{os} 705 bis et 725. — Clunet, J. I. P., t. XLVI, p. 172. — Von Listz, *Das Völkerrecht systematisch dargestellt*, 1913, p. 295. — G.-F. de Martens, *op. cit.*, p. 370. — De Neumann, *Eléments du droit des gens moderne européen*, p. 232.

peu particulières. D'ordinaire des préliminaires de paix sont établis par des délibérations contradictoires entre les Etats ennemis ; lors de la guerre mondiale, les conditions de la paix furent arrêtées simplement par les puissances alliées et associées sans le concours de l'Allemagne et de ses alliés. Les circonstances imposaient ce mode de procéder : le nombre considérable des puissances alliées et associées et la quantité des questions à résoudre exigeaient que les alliés et associés se missent préalablement d'accord ; l'accord une fois réalisé, on soumettrait aux adversaires les conditions fixées. Jusqu'à la grande guerre, quelle que fut la défaite du vaincu, la paix se négociait avec lui ; en 1918-1919, pour la première fois, revenant aux méthodes de l'ancienne Rome, les traités de paix furent établis par les vainqueurs et imposés aux vaincus. — Le 18 janvier 1919, à 15 heures, une conférence s'ouvrit donc à Paris, au ministère des affaires étrangères, entre les puissances belligérantes alliées ou associées et les puissances en état de rupture diplomatique avec les Empires centraux, pour la préparation des conditions de paix qu'il convenait de présenter aux ennemis : à cette conférence, qui ne comprenait aucun représentant de l'Allemagne et de ses alliés, prirent part ainsi les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France, l'Italie, le Japon (désignés comme principales puissances alliées et associées), la Belgique, la Bolivie, le Brésil, la Chine, Cuba, l'Equateur, la Grèce, le Guatemala, Haïti, l'Hedjaz, le Honduras, le Libéria, le Nicaragua, le Panama, le Pérou, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Serbie-Croatie-Slovénie, le Siam, la Tchéco-Slovaquie et l'Uruguay. On commença par l'examen des questions intéressant l'Allemagne ; ce ne fut qu'après leur étude qu'on s'occupa de celles concernant l'Autriche-Hongrie, la Turquie et la Bulgarie. Les délibérations en ce qui concerne les conditions de paix à imposer à l'Allemagne ne se terminèrent que dans les premiers jours de mai ; et le résultat en fut communiqué le 7 de ce mois, à Versailles, à la délégation allemande, dirigée par M. de Brockdorff-Rantzau, qui avait été convoquée dans cette ville pour les recevoir : un délai de quinze jours, prolongé jusqu'au 29 mai, fut accordé à celle-ci pour remettre à la conférence, en français et en anglais, ses déclarations écrites, la faculté lui étant toutefois reconnue d'envoyer des observations ou de poser des questions avant l'expiration de ce délai : il ne devait y avoir aucune discussion verbale, toutes les observations devaient être présentées par écrit ; les représentants des puissances alliées et associées déclarèrent, d'autre part, ne pouvoir admettre aucune discussion sur le droit de maintenir les conditions de fond de la paix telles qu'elles avaient été arrêtées : ils ne pourront prendre en considération que les suggestions d'ordre pratique que les plénipotentiaires allemands auraient à leur soumettre. — Des notes nombreuses sur des points particuliers furent envoyées par les Empires centraux. — Finalement, le 29 mai 1919, la délégation allemande soumit à la conférence interalliée un contre-

projet en ce qui touche les conditions de la paix. — La conférence, après examen de ce contre-projet, fit subir quelques modifications aux conditions qu'elle avait arrêtées le 7 mai, et le 16 juin 1919 elle soumit les conditions nouvelles à la délégation allemande, en octroyant à l'Allemagne un délai de sept jours pour déclarer si elle voulait ou non les signer. A l'expiration du délai fixé, le 23 juin, l'Allemagne déclara accepter sans réserves les conditions des Alliés et, le 28, le traité de paix fut solennellement conclu au château de Versailles, dans la Galerie des Glaces, où quarante-neuf ans auparavant avait été proclamé l'Empire allemand. — C'est une procédure analogue qui fut appliquée vis-à-vis de l'Autriche-Hongrie, de la Turquie et de la Bulgarie.

1696^e. — Dès le début de la guerre mondiale, le 4 septembre 1914, la France, la Grande-Bretagne et la Russie avaient signé à Londres une déclaration par laquelle les trois gouvernements s'engageaient à ne pas conclure de paix séparée : à cette déclaration adhèrent plus tard le Japon, le 19 octobre 1915, et l'Italie, le 30 novembre 1915. — Cet engagement ne fut pas respecté par la Russie, lorsque cette puissance, grâce à la propagande et sur l'instigation de l'Allemagne, eut substitué, au gouvernement du tsar Nicolas II et au gouvernement révolutionnaire qui suivit, la République des Soviets, dirigée par Lénine. Cette République, après de longues négociations de paix engagées à Brest-Litowsk, signa en effet, dans cette ville, les 3-7 mars 1918, avec l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie et la Turquie, un traité déclarant que l'état de guerre entre elles était terminé ; des traités additionnels relatifs aux relations économiques furent encore conclus à la même date par la Russie respectivement avec l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie et la Turquie : l'échange des actes de ratification de ces traités eut lieu à Berlin le 29 mars 1918 ; enfin, le 27 août 1918, la Russie soviétique signa avec l'Allemagne un traité complémentaire, un accord financier et un accord de droit privé (1). — Certaines parties de la Russie s'étant, à la fin de la guerre, sous l'influence de l'Allemagne, déclarées indépendantes, des traités de paix furent également conclus par elles. C'est ainsi que, le 9 février 1918, un traité proclama la cessation de l'état de guerre entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie et la Turquie, d'une part, et la République du peuple de l'Ukraine, d'autre part. De même, le 7 mars 1918, un traité de paix et un traité de commerce et de navigation furent passés entre l'Allemagne et la Finlande (2). — D'autres traités furent encore signés par l'Allemagne avec la Pologne et les Etats baltiques. — Les 27 et 28 août et le 1^{er} septembre 1916, la Roumanie était entrée en guerre, aux côtés de la Russie et de ses alliés, contre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Turquie et la Bulgarie ; mais, mal soutenue et abandonnée par la Russie, elle subit

(1 et 2) V. les textes dans Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. III.

de graves échecs : les Empires centraux lui imposèrent la paix : après des préliminaires de paix signés à Buftea le 5 mars 1918, un traité intervint le 7 mai suivant à Bucarest, qui mit fin à l'état de guerre : le même jour, la Roumanie conclut un traité additionnel avec l'Allemagne et des traités économiques successivement avec l'Empire allemand et l'Autriche-Hongrie (1). — Mais, à la suite des victoires remportées par les Alliés sur les puissances centrales, aux termes des armistices de 1918 et des traités de paix de 1919, les traités de Brest-Litowsk et de Bucarest ainsi que tous les traités conclus depuis le 1^{er} août 1914 avec la Pologne, la Finlande et les Etats baltiques ont été déclarés abrogés : les gouvernements bénéficiaires de ces traités durent renoncer aux stipulations qui s'y trouvaient insérées.

1697. — Un traité de paix peut se borner à constater la fin des hostilités sans autre précision. Ainsi fit le traité de Bucarest du 3 mars 1886, entre la Bulgarie et la Serbie. — Mais le cas est rare : le procédé, peu recommandable. — Il est préférable de régler le détail des relations pacifiques rétablies entre les Etats. On coupe ainsi court et d'avance à des difficultés qui ne manqueraient pas de surgir dans l'avenir.

1697¹. — Les traités de paix, on l'a dit (n^o 818), sont des conventions où la contrainte se justifie. Mais ils sont en principe régis par les règles exposées dans la théorie des traités (n^{os} 818 et s.). Ils doivent, notamment, être soumis à une ratification (n^o 824). C'est ainsi que l'obligation de la ratification a été expressément prévue dans les traités de paix qui ont mis fin à la guerre mondiale de 1914-1919 (V. traités de Versailles avec l'Allemagne du 23 juin 1919, *in fine* ; de Saint-Germain avec l'Autriche du 10 septembre 1919, *in fine* ; de Neuilly avec la Bulgarie du 27 novembre 1919, *in fine* ; de Trianon avec la Hongrie du 4 juin 1920, *in fine* ; de Sèvres avec la Turquie du 10 août 1920, *in fine*). En fait, le traité avec l'Allemagne, spécialement, a été ratifié par cette puissance et par les autres Etats signataires, sauf par les Etats-Unis qui refusèrent leur ratification à cause de l'insertion dans le traité du Pacte de la Société des Nations. C'est de même sous réserve de ratification que la Russie en 1918 conclut des traités de paix avec l'Allemagne et ses alliés. — La condition de l'enregistrement des traités qu'a introduite l'article 18 du Pacte de la Société des Nations est applicable aux traités de paix comme à tous autres traités : les termes généraux de l'article imposent cette solution (n^o 831³).

SECTION II. — Clauses ordinaires des traités de paix

1698. — Les clauses ordinaires et normales des traités de paix portent sur les points suivants :

(1) V. les textes dans Paul Fauchille, *La guerre de 1914*, t. III.

1° *Cessation des hostilités.* — C'est évident et inévitable. — Conséquences : — Les hostilités accomplies après la conclusion de la paix ne sont plus des *actes de guerre*. Elles sont condamnées, illicites, et donnent lieu à des réparations. Comme exemple d'hostilités après la conclusion de la paix, on peut citer la bataille navale du 8 janvier 1815 devant la Nouvelle-Orléans entre les flottes anglaise et américaine, alors que la paix avait été conclue à Gand le 24 décembre : mais on doit remarquer que la paix ainsi signée n'avait pu être encore connue en Amérique. Pareil fait ne pourrait plus guère se produire aujourd'hui, avec la rapidité et la facilité actuelles des communications. — Les contributions, antérieurement établies et non encore perçues, ne sont plus exigibles (Heffter, *op. cit.*, § 180, — Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 315). — Les tribunaux de prises peuvent-ils, après la paix, juger des navires saisis pendant la guerre ? On l'admet. On a toutefois décidé qu'ils ne peuvent prononcer une confiscation (affaire du *Doelwyk*, n° 1401). L'article 9 du traité de paix d'Athènes du 1/14 novembre 1913 entre la Grèce et la Turquie a déclaré qu'« immédiatement après la signature de la convention le gouvernement impérial ottoman relâchera tous les navires et toutes les embarcations sous pavillon hellénique qui, saisis avant la déclaration de la guerre, sont détenus par lui » ; les demandes en réparation des dommages et les pertes des intéressés du fait de l'embargo et de la saisie mis sur les navires et les cargaisons helléniques seront soumises à un tribunal arbitral. D'après le traité de Brest-Litowsk du 9 février 1918 entre l'Allemagne et l'Ukraine, art. 23 et s., les navires de commerce d'une partie se trouvant à la déclaration de guerre dans les ports de l'autre et ceux amenés comme prises doivent être restitués avec leurs cargaisons ; mais les navires amenés comme prises et leurs chargements ne doivent pas être restitués s'ils ont été déclarés de bonne prise avant la ratification du traité de paix par un jugement valide d'un tribunal des prises. V. encore traités Allemagne et Finlande, 7 mars 1918, art. 25 et s. ; Allemagne et Russie, art. 28 et s. ; Allemagne et Roumanie, 7 mai 1918, art. 34 et s. Les traités de paix qui ont mis fin à la guerre mondiale de 1914 avec les puissances alliées et associées n'ont pas dit que les tribunaux de prises cesseraient de fonctionner : en fait les tribunaux de ces puissances ont continué à juger les prises effectuées pendant la guerre.

La cessation des hostilités est stipulée définitive et, en principe, perpétuelle ; sinon, la paix ne serait qu'un armistice à terme incertain (Heffter, *op. et loc. cit.*).

Nous rappelons que, jusqu'aux traités de mai 1740 et de Koutchouk-Kaïnardji (19 juillet 1774), la Porte ottomane ne considérait que comme de simples trêves les conventions pacifiques qu'elle signait avec les Puissances chrétiennes (n°s 736 et 904).

1699. — 2° *Abandon des prétentions antérieures*, qui ont amené la guerre. — Encore évident. — Cet abandon a lieu dans les limites et conditions fixées par le traité lui-même (Heffter, *op. cit.*, § 181). —

Si le traité est muet, l'abandon doit être présumé intégral et absolu : sinon, le traité n'atteindrait pas un de ses buts, la disparition de la cause de guerre.

1700. — 3^o *Amnistie* (terme impropre, mais usité) pour les actes des habitants du pays occupé contre l'envahisseur ou de l'envahisseur contre les habitants (1). — Renonciation à toute réclamation relative à ces actes (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 180, note 8. — Calvo, *op. cit.*, §§ 3137 et 3145). — L'amnistie ne couvre pas les délits commis en dehors des lois et usages de la guerre (V. art. 3, IV^e convention de la Haye de 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre) (2). — Les habitants du territoire qui a été occupé restent toujours responsables des crimes ou délits qu'ils ont pu commettre contre leur patrie pendant la durée des hostilités, comme de leur trahison (n^o 1150) (Funk-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 316 et 317).

Indiquons l'article 4 du traité de paix de Lausanne du 18 octobre 1912 entre l'Italie et la Turquie ; l'article 6 du traité de paix de Constantinople du 16/29 septembre 1913 entre la Bulgarie et la Turquie ; l'article 3 du traité de paix d'Athènes du 1/14 novembre 1913 entre la Grèce et la Turquie. — Des clauses d'amnistie, applicables aux ressortissants des parties contractantes, ainsi qu'aux prisonniers de guerre et aux internés civils pour les actes accomplis par eux contrairement aux lois ou à la discipline ou les travaux accomplis par eux comme prisonniers ou internés, se trouvent dans les traités conclus à Brest-Litowsk le 9 février 1918 par l'Allemagne avec l'Ukraine (art. 20 et s.), et le 3 mars 1918 par l'Allemagne avec la Russie (art. 23 et s.), ainsi que dans ceux signés par l'Allemagne à Berlin avec la Finlande le 7 mars 1918 (art. 22 et s.) et à Bucarest avec la Roumanie le 7 mai 1918 (art. 31 et s.). — Bien loin de contenir une clause d'amnistie, le traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne stipule que l'Empereur d'Allemagne et les individus accusés d'actes contraires aux lois et coutumes de la guerre seront poursuivis et punis. V. aussi traités de Saint-Germain avec l'Autriche, art. 173 et s., et de Neuilly avec la Bulgarie, art. 118 et s. — L'article 4 du traité de Pretoria du 31 mai 1902, lors de la guerre anglo-boër, a déclaré qu'aucun procès civil ou criminel ne serait intenté contre les Burghers qui se sont rendus, et qui sont revenus, à l'occasion de quelque acte que ce soit résultant de la poursuite de la guerre, mais que les conseils de guerre britanniques connaîtraient de certains actes des généraux boërs accomplis au cours des hostilités et qui avaient été notifiés pendant la guerre par le commandant en chef anglais.

(1) Sur l'amnistie, V. spécialement Simon, *La clause d'amnistie dans les traités de paix*, R. D. I. P., 2^e série, t. I, p. 245 et s.

(2) V. Simon, *La clause d'amnistie dans les traités de paix*, R. D. I. P., 2^e série, t. I, p. 250.

1701. — 4^o *Libération des prisonniers de guerre.* — Les contractants s'entendent sur les mesures à prendre pour le rapatriement. — Citons le traité de Francfort, 10 mai 1871, art. 10 et le traité de Portsmouth, 5 septembre 1905, art. 13. — Comme conséquence du traité de paix conclu entre l'Italie et l'Abyssinie, le 26 octobre 1896, un traité a été signé le même jour entre les deux Etats pour la libération et le rapatriement des prisonniers italiens (Comp. Despagnet, *Le conflit entre l'Italie et l'Abyssinie*, R. D. I. P., t. IV, pp. 25 et 26). — Le traité de paix de Lausanne du 18 octobre 1912 entre l'Italie et la Turquie dit expressément dans son article 3 que « les prisonniers de guerre ou les otages seront échangés dans le plus bref délai possible ». — Le traité de paix de Londres du 30 mars 1913 entre la Turquie et les Etats balkaniques dit, dans son article 7, que « les questions concernant les prisonniers de guerre, les questions de juridiction, de nationalité et de commerce seront réglées par des conventions spéciales ». — Le traité de paix de Constantinople du 16/29 septembre 1913 entre la Bulgarie et la Turquie a prévu l'échange des prisonniers et des otages dans le délai d'un mois à compter de sa signature, ou plus tôt si faire se peut (art. 5). — Même règle dans le traité de paix d'Athènes du 1/14 novembre 1913 entre la Grèce et la Turquie (art. 8). — Le traité de paix de Bucarest du 28 juillet/10 août 1913 entre les Etats balkaniques a, dans son article 9, stipulé la reddition aussitôt que possible des prisonniers de guerre. — V. aussi traité de paix entre la Serbie et la Turquie du 1/14 mars 1914, article 2. — On peut encore à cet égard signaler les traités suivants : traité de Brest-Litowsk, 9 février 1918, art. 14 et s., et 3 mars 1918, art. 27 et s. ; traité de Berlin, 7 mars 1918, art. 18 et s. ; traité de Bucarest, 7 mai 1918, art. 25 et s. ; traité de paix de Versailles du 28 juin 1919, art. 214 et s. ; traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919, art. 100 et s. ; traité de Neuilly du 27 novembre 1919, art. 105 et s. : d'après ces trois derniers traités, le rapatriement des prisonniers de guerre et internés civils doit avoir lieu aussitôt que possible, après la mise en vigueur du traité et être effectué avec la plus grande rapidité ; mais les gouvernements alliés et associés se réservent le droit de subordonner le rapatriement des prisonniers de guerre et ressortissants allemands, autrichiens et bulgares à la déclaration et à la mise en liberté immédiate par les gouvernements allemand, autrichien et bulgare de tous les prisonniers de guerre et ressortissants des puissances alliées ou associées se trouvant encore sur leur territoire. — Les prisonniers, auteurs de faits uniquement et restrictivement relatifs à leur captivité, comme de tentatives d'évasion, ne peuvent être retenus. Mais peuvent l'être, comme tout étranger quelconque, ceux qui ont commis des infractions de droit commun pendant leur captivité : ils sont justiciables des tribunaux locaux et passibles des peines prononcées par la loi du lieu de l'infraction (Calvo, *op. cit.*, §§ 3147 et 3148 ; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 318 et 319). V. à ce sujet traités de

Versailles, art. 218 et 219 ; de Saint-Germain, art. 164 et 165 ; de Neuilly, art. 109 et 110.

1702. — 5° *Rétablissement des traités* que la guerre avait anéantis (nos 860 et 1049. — Calvo, *op. cit.*, § 3152. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 718). — Des dispositions à ce sujet se rencontrent dans les traités suivants : traité d'Athènes du 1/14 novembre 1913 entre la Grèce et la Turquie, art. 2 ; traité de Constantinople du 16/29 septembre 1913 entre la Bulgarie et la Turquie, art. 4 ; traités de Brest-Litowsk du 9 février 1918 entre l'Allemagne et l'Ukraine, art. 1 et 2, et du 3 mars 1918 entre l'Allemagne et la Russie, art. 3 et s. ; traité de Berlin du 7 mars 1918 entre l'Allemagne et la Finlande, art. 5 et 6 ; traité de Bucarest du 7 mai 1918 entre l'Allemagne et la Roumanie, art. 9 et s. — Le traité de Versailles avec l'Allemagne du 28 juin 1919 énumère (art. 282 et s.) les traités *plurilatéraux* qui sont de nouveau appliqués à la mise en vigueur du traité de paix et déclare (art. 289) que chacune des puissances alliées ou associées notifiera à l'Allemagne les conventions *bilatérales* dont elle exigera la remise en vigueur avec elle : le 9 et le 24 février 1920, la France a fait à l'Allemagne une semblable notification (Journal officiel du 25 mars 1920, pp. 4767-4769). — V. aussi traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919 avec l'Autriche, art. 234 et s., 241 ; traité de Neuilly du 27 novembre 1919 avec la Bulgarie, art. 162 et s., 168.

SECTION III. — Clauses spéciales des traités de paix

1703. — Ces clauses sont variables à l'infini. — Les énumérer est impossible. — Elles dépendent des circonstances accidentelles, contingentes, qui ont accompagné ou précédé, ou qui suivraient telle ou telle guerre.

Mais il en est deux, fort importantes, qui se rencontrent assez fréquemment dans presque tous les traités de paix.

1704. — 1° *La cession d'une partie du territoire du pays vaincu.* L'histoire est là pour nous dire que l'acquisition de territoire est presque toujours, malgré des dénégations aussi mensongères que solennelles, l'objectif réel de la plupart des guerres entreprises.

Les conditions des cessions de territoire et les effets de l'annexion qui en résulte ont déjà été indiqués (nos 427 à 431, 567 à 571) (Heffter, *op. cit.*, § 182. — Calvo, *op. cit.*, §§ 3128 à 3141. — Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 320 à 322) (1).

La cession de territoire ne s'accomplit pas par la simple occupation. Elle nécessite et implique un accord formel, consigné dans le traité de paix.

(1) Comp. Jacob, *La clause de livraison des archives publiques dans les traités d'annexion*, 1915.

La cession de territoire peut n'être que momentanée et disparaître par suite d'un retour à l'ancien souverain. — Le souverain, réintégré dans ses droits antérieurs, doit respecter les actes accomplis pendant le temps durant lequel le territoire, cédé puis reconquis, a été soumis à une autre souveraineté. Néanmoins le prince de la Hesse électorale, réintégré en 1814 dans des Etats dont il avait été dépouillé en 1806, obligea les acquéreurs des biens achetés à Jérôme Bonaparte, ex-roi de Westphalie, à les restituer (Heffter-Geffcken, *op. cit.*, pp. 447-452).

Il y a eu des abandons de territoire consentis par les Etats vaincus, dans les différents traités qui ont mis fin à la guerre mondiale de 1914-1919 : les traités de Versailles et de Saint-Germain, notamment, chaque fois qu'ils ont modifié les frontières des anciens Etats ou déterminé celles des nouveaux qu'ils ont créés, ont fait acquérir de plein droit aux Etats la souveraineté des zones de territoire qu'ils leur adjugeaient sans exiger l'accomplissement d'une formalité spéciale, notamment sans exiger un envoi en possession de la part du vaincu ou de l'ancien souverain (V. art. 34, 51, 118, etc., traité de Versailles ; art. 36, 47, 54, 59, 91, etc., traité de Saint-Germain).

1705. — 2° *L'indemnité de guerre*, fréquente dans tous les siècles, a pris, au XIX^e siècle, une extension démesurée. Loin d'être un progrès, c'est un retour aux pratiques d'autrefois. — L'indemnité de guerre a, en outre, changé de caractère.

Le principe d'une indemnité de guerre, imposée par le vainqueur au vaincu, est admissible et explicable, quand l'indemnité représente les frais exposés par le vainqueur pour soutenir les hostilités et la réparation du préjudice causé par la résistance de l'adversaire. — Mais, au XIX^e siècle, dans la pratique, l'indemnité de guerre est devenue souvent pour le vainqueur un moyen de s'enrichir au détriment d'autrui et de satisfaire sa cupidité, en profitant de ses succès.

Le système des indemnités de guerre, très pratiqué pendant les luttes de la Révolution et de Napoléon I^{er}, a été plus accentué que jamais et poussé aux extrêmes limites par la Prusse contre l'Autriche en 1866, et en 1871 contre la France, qui dut payer une indemnité de cinq milliards (1).

Quelquefois le vaincu trop pauvre ne peut payer. En 1878, la Russie imposa à la Turquie une indemnité de 1400 millions de roubles et la remplaça, à concurrence de 1100 millions, par la cession de Batoum, Ardahan, Kars, Alaschkert, Bayazid en Asie et du Sandjak de Touldja en Europe.

La règle, ainsi suivie en Europe, que la guerre doit entraîner à sa suite le paiement par le vaincu au vainqueur d'une indemnité correspondant au moins pour partie aux frais de la guerre n'a pas, au contraire, été toujours appliquée en Amérique. Ainsi le traité de paix du

(1) V. sur les indemnités de guerre les réflexions et le jugement de Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, liv. II. ch. V, pp. 322 à 327.

26 janvier 1860 qui mit fin à la guerre entre le Pérou et l'Equateur disposa formellement dans son article 11 que « pour donner à l'Equateur une preuve magnifique de la haute estime qu'il lui inspire et de l'amitié qu'il lui donne et resserre par le présent traité et pour ne laisser aucune trace de ses dissentiments avec la République sœur et amie, le Pérou déclare ne rien demander pour les frais de guerre qui sont remis, encore que ce soit chose de quelque importance » (1). — Cette pratique américaine fut suivie, en Asie, par le Japon en 1905 vis-à-vis de la Russie : le traité de paix de Portsmouth n'obligea pas la Russie à payer une indemnité de guerre au Japon. Le Japon a toutefois exigé une indemnité de guerre de la Chine par le traité de paix de Shimonoseki en 1895 (art. 4).

1705¹. — Les traités qui ont été la suite de la guerre mondiale de 1914 contiennent à cet égard une importante nouveauté par rapport au droit européen. Par ces traités, en effet, non seulement les vainqueurs renoncèrent à imposer aux vaincus une indemnité de guerre devant constituer pour eux un bénéfice, mais ils dispensèrent même leurs adversaires de payer une indemnité représentative de leurs dépenses et frais de guerre ; ils se bornèrent à exiger d'eux, d'une manière plus ou moins large, la réparation des dommages de guerre soufferts par leurs ressortissants dans leurs personnes et dans leurs biens. — Ainsi, les traités imposés par l'Allemagne et ses alliés à la Russie à Brest-Litowsk le 3 mars 1918 (art. 9 du traité de paix et art. 13 et 14 du traité additionnel signé par l'Allemagne), à l'Ukraine à Brest-Litowsk le 9 février 1918 (art. 5 du traité de paix et art. 13 du traité additionnel signé par l'Allemagne), et à la Roumanie à Bucarest le 7 mai 1918 (art. 13 du traité de paix et art. 4 et s., 20 et s. du traité additionnel signé par l'Allemagne), comme le traité imposé par l'Allemagne à la Finlande à Berlin le 7 mars 1918 (art. 4, 14 et s.), disposent que les parties renoncent à demander le remboursement de leurs frais de guerre, c'est-à-dire les dépenses faites pour poursuivre la guerre, ou la réparation pour dommages de guerre, c'est-à-dire résultant, dans la zone de guerre, des mesures militaires, y compris les réquisitions, mais qu'elles indemniseront chacune les ressortissants civils de l'autre partie pour privation de droits privés (droits d'auteur et de protection industrielle, concessions, etc.) ou pour dommages en dehors de la zone de guerre, soufferts à la suite d'actes de violence contraires au droit des gens. — Le traité de paix de Versailles du 28 juin 1919, après avoir posé comme principe dans son article 231 que l'Allemagne se reconnaît responsable, pour elle et ses alliés, de toutes les pertes et de tous les dommages subis par les gouvernements alliés et associés en conséquence de la guerre, déclare, par ses articles 232 et s., qu'à raison de l'insuffisance de ses ressources l'Alle-

(1) V. Léon Bourgeois et Louis Renault, *Consultation pour le gouvernement du Pérou contre le gouvernement de l'Equateur*, 1906, p. 36.

magne ne devra, sauf exception vis-à-vis de la Belgique, aucune indemnité en compensation des dépenses militaires et de la plupart des dépenses civiles exceptionnelles commandées par l'état de guerre, mais qu'elle sera tenue de réparer tous les dommages causés, notamment à la population civile de chacune des puissances alliées et associées et à ses biens par terre, par mer et par les airs (V. dans l'annexe I de la partie VIII la spécification des dommages donnant lieu à réparation; les réquisitions exercées par les autorités allemandes rentrent dans l'article 238 du traité et comme telles doivent être l'objet d'une réparation). — Dispositions analogues dans les traités de paix avec l'Autriche, la Turquie, la Bulgarie, la Hongrie.

1705². — Les *droits privés* ont été atteints dans la guerre mondiale de 1914-1919 plus que dans toute autre guerre : l'interdiction du commerce entre sujets ennemis fut édictée d'une manière particulièrement rigoureuse et dans chaque pays belligérant on procéda à l'interneement des personnes et au séquestre des biens des ressortissants des nations adverses. Les Etats, en signant la paix, devaient se préoccuper d'assurer le *rétablissement de ces droits et la réparation des dommages soufferts*. C'est ce que n'ont pas manqué de faire la plupart des traités qui mirent fin aux hostilités. — Les traités de Brest-Litowsk, de Berlin et de Bucarest, que l'Allemagne signa respectivement le 9 février 1918 avec l'Ukraine, le 3 mars 1918 avec la Russie (République des Soviets), le 7 mars 1918 avec la Finlande et le 7 mai 1918 avec la Roumanie, contiennent des chapitres développés sur le rétablissement des droits privés et la réparation des dommages civils. Un accord spécial tout entier consacré aux rapports de droit privé a même été conclu le 27 août 1918 à Berlin entre l'Allemagne et la Russie (République des Soviets). Aux termes de ces traités, les biens surveillés, gardés ou gérés doivent en principe être restitués immédiatement; au cas où ils ont été aliénés et si les aliénations doivent être maintenues, une indemnité doit être accordée (V. notamment, art. 11 et s., traité de Brest-Litowsk du 3 mars 1918). — Dans le traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 entre l'Allemagne et les puissances alliées et associées on trouve également des clauses concernant les questions de droit privé (art. 297 et s.). Les mesures exceptionnelles de guerre et les mesures de disposition prises par l'Allemagne doivent être immédiatement levées ou arrêtées lorsque la liquidation n'en aura pas été terminée; les biens, droits et intérêts doivent être restitués en nature et, à défaut de restitution en nature, des indemnités sont dues par l'Allemagne (art. 297 a, e et f). Mais, d'après l'article 297 b, les puissances alliées et associées se sont réservé le droit de retenir et de liquider tous les biens, droits et intérêts appartenant, à la date de la mise en vigueur du traité, à des ressortissants allemands ou à des sociétés contrôlées par eux sur leur territoire; la liquidation doit avoir lieu conformément aux lois de l'Etat allié ou associé intéressé et le propriétaire allemand ne pourra disposer

de ces biens, droits et intérêts, ni les grever d'aucune charge, sans le consentement de cet Etat. Chaque puissance alliée ou associée peut disposer du produit des biens, droits et intérêts des ressortissants allemands qu'elle a saisis conformément à ses lois et règlements, en l'affectant au paiement des réclamations et créances de ses ressortissants (art. 297 *h*, 2^o), aux indemnités pour dommages ou préjudices causés à leurs biens, droits et intérêts sur le territoire allemand ou sur les territoires des autres puissances ennemies (art. 297*e* et annexe, par. 4); le solde, s'il en existe, peut être retenu par la puissance intéressée et sera porté au crédit de l'Allemagne au titre de ses obligations de réparer (art. 297 *h* et 243). L'Allemagne s'engage à indemniser ses ressortissants en raison de la liquidation ou de la rétention de leurs biens, droits ou intérêts en pays alliés ou associés (art. 297*i*). — La loi française du 7 octobre 1919, conçue en rapport avec le traité de paix, a établi et organisé la liquidation des biens, droits et intérêts faisant l'objet d'une mesure de séquestre de guerre (Journal officiel du 8); cette loi a été complétée par un décret du 23 octobre suivant et une circulaire du ministre de la justice du 3 novembre 1919. — Dispositions analogues dans les traités de Saint-Germain avec l'Autriche (art. 249 et s.), de Trianon avec la Hongrie (art. 232 et s.), de Sèvres avec la Turquie (art. 287 et s.) et de Neuilly avec la Bulgarie (art. 177 et s.) (1).

1705^d. — L'œuvre des restitutions et réparations n'a pas été réalisée d'une manière immédiate, par le traité lui-même. C'est une Commission, dite des réparations, composée des délégués de certaines puissances alliées et associées, qui évaluera les restitutions et les réparations dues ainsi que les facultés dont l'Allemagne peut disposer pour satisfaire sa dette, et proposera les modes les plus convenables de liquidation et de paiement (art. 233 et 234).

1705^e. — Aux termes du traité de Versailles, les réparations et restitutions, constitutives de l'indemnité de guerre que l'Allemagne doit payer, seront opérées soit en espèces, soit en nature, par la remise des biens enlevés ou la livraison de certaines marchandises (charbon, bestiaux, navires, etc.) (art. 235 et s.) (2). — Afin d'assurer d'une façon plus rapide la restauration des régions dévastées, l'indemnité n'aurait-elle pas dû revêtir encore une autre forme? M. Pillet a soutenu qu'on aurait dû se servir à cette fin de l'« industrie des prisonniers de guerre » : les prisonniers auraient été employés, de concert avec des ouvriers de métier, des ingénieurs et des architectes venus d'Allemagne, à la réfection des édifices et des monuments détruits

(1) V. Clunet, *Les traités de paix avec les puissances ennemies et les intérêts privés*, Le Temps du 14 décembre 1919, p. 3. — V. rapport de M. Puech devant la Chambre française des députés sur la ratification du traité de paix. — V. aussi Lusensky, *Einwirkungen des Friedensvertrags auf Privatrechte*, 1919.

(2) V. Clunet, *La répartition et l'affectation des navires de commerce allemands saisis ou livrés*, Temps du 11 avril 1920, p. 2.

et auraient été retenus en France et en Belgique jusqu'à complet achèvement de cette réfection (1). Une pareille solution, qui serait nouvelle dans un traité de paix puisqu'elle contrarie le principe que la paix entraîne la libération des prisonniers, ne serait peut-être pas sans inconvénients et sans dangers, à raison de la propagande et de l'espionnage qu'elle permettrait aux anciens ennemis d'exercer. C'est là un système de réparations, en tant du moins qu'il se rapporte à l'usage non pas des prisonniers de guerre, mais de la main-d'œuvre allemande, que l'Allemagne a tenté à maintes reprises de faire accepter par les puissances alliées ; mais ces puissances, principalement la France, s'y sont toujours montrées assez peu favorables.

1705^e. — Les traités de paix renferment aussi parfois des *clauses financières et économiques*. — Il en fut ainsi notamment de ceux par lesquels les puissances alliées et associées ont mis fin à la guerre mondiale de 1914-1919 (art. 248 et s., 261 et s., traité de Versailles). — Des accords financiers et économiques ont même été conclus séparément en 1918, comme compléments de leurs traités de paix de Brest-Litowsk et de Bucarest, par les Empires centraux, avec la Russie et la Roumanie.

1705^e. — S'il est vrai de dire que les clauses des traités de paix peuvent varier à l'infini (n^o 1703), n'en est-il pas cependant qui ne doivent jamais trouver place dans ces traités ? — Il semble qu'il ne saurait y avoir ici aucune limitation : un traité de paix étant une convention entre ceux qui le signent, ces derniers n'ont-ils pas une entière liberté pour imposer et accepter les conditions de la paix qu'ils entendent établir ? Ce n'est cependant pas la thèse qui fut soutenue en 1920 par le premier ministre de la Grande-Bretagne M. Lloyd George. Ce ministre, dans un discours prononcé le 10 août à la Chambre des communes, a prétendu qu'un belligérant ne peut pas imposer à son adversaire vaincu des conditions de paix qui détruiraient l'existence nationale et l'indépendance de celui-ci. « Je fais, a-t-il dit, une distinction entre les garanties exigées par une nation victorieuse contre le retour d'un acte d'agression et toute condition qui implique la destruction de l'indépendance nationale d'un peuple. En 1870, il se produisit ce qui semblait être un acte d'agression contre la Prusse ; nous savons maintenant que ce n'était pas le cas, mais personne, même pas ceux qui prétendaient alors que la France était la coupable, n'aurait pensé que l'Allemagne était justifiée à imposer des conditions de paix qui auraient détruit l'existence nationale et l'indépendance de la France : si l'Allemagne avait fait cela, elle aurait rangé contre elle la civilisation tout entière. Cela s'applique aussi à ce qui s'est passé en 1914. Sans nul doute, l'Allemagne fut l'envahisseur, mais si, après la défaite et la déroute complète de l'Allemagne, les Alliés avaient insisté pour l'extinction de la nationalité allemande et la

(1) Pillet, *Le traité de paix de Versailles*, pp. 102 et s.

destruction de l'existence nationale allemande, comme condition de paix, le monde civilisé tout entier eût été horrifié, à juste titre ». C'est à propos des pourparlers d'armistice et de paix entre la Russie soviétique et la Pologne que M. Lloyd George prononça ces paroles. On prêtait au gouvernement bolcheviste russe l'intention de soumettre la Pologne à des conditions de paix telles qu'elles devaient aboutir à la disparition même de la Pologne que les Alliés vainqueurs avaient par le traité de Versailles reconstituée en tant qu'Etat souverain : « Il est tout à fait en dehors du droit moral, dit M. Lloyd George, qu'une puissance quelconque exige l'extinction d'une autre nation comme dénouement de l'agression de son gouvernement. Il faut tenir compte de l'Europe, et l'Europe a quelque chose à dire en faveur de l'indépendance de la Pologne. L'indépendance de la Pologne et son existence en tant que nation indépendante constituent une partie essentielle de l'édifice de la paix européenne et aucune des nations qui sont intéressées à ce maintien de la paix européenne ne serait indifférente à sa disparition » (1). En définitive, ici c'était le maintien même du traité de Versailles du 28 juin 1919, auquel étaient intéressés les Alliés qui l'avaient imposé à l'Allemagne, qu'il s'agissait pour eux de défendre, en obligeant la Russie à ne pas imposer à la Pologne des clauses de paix destructives de son existence.

SECTION IV. — Interprétation et exécution des traités de paix

1706.⁷ — INTERPRÉTATION. — Les traités de paix, au point de vue de leur interprétation, ne sont pas soumis à d'autres règles que les traités en général (n° 835). C'est surtout quand un traité de paix est rédigé en plusieurs langues que des difficultés peuvent naître au sujet de son interprétation, à raison de la différence des termes employés (n° 823'). Pour éviter ces difficultés, on désigne généralement celui des textes qui doit faire foi. Mais, quelquefois, tous les textes sont déclarés avoir la même autorité. C'est ce dernier système que suivit le traité de paix de Versailles du 28 juin 1919, rédigé en français et en anglais : il fut stipulé que les deux textes feront foi. Dans le traité

(1) V. l'Echo de Paris du 11 août 1920, le Temps du 12 août 1920. — « Supposons, ajoutait M. Lloyd George, que les Bolchevistes insistent sur des conditions absolument incompatibles avec l'existence et l'indépendance de la Pologne en tant que nation libre, et que les Polonais soient prêts à combattre pour leur indépendance; une situation différente se présenterait : les Alliés devraient appuyer la Pologne. Les Alliés ne peuvent pas être indifférents à l'existence de la Pologne. Sa résurrection a été accomplie au prix de beaucoup de sang et de trésors. La Société des Nations est un syndicat des nations dans lequel toute la communauté s'engage à défendre et à protéger un membre faible. Nous ne pouvons donc, à moins que nous abandonnions les principes de la Société des Nations, rester désintéressés lorsque l'on attaque l'existence d'une nation faisant partie de la Société et dont la vie est en danger ».

de paix de Brest-Litowsk du 3 mars 1918 entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Turquie, la Bulgarie et la Russie, rédigé en allemand, en hongrois, en turc, en bulgare et en russe, on déclara (art. 13) qu'auront autorité pour l'interprétation du traité : quant aux rapports entre l'Allemagne et la Russie, le texte allemand et le texte russe ; quant aux rapports entre l'Autriche-Hongrie et la Russie, le texte allemand, le texte hongrois et le texte russe ; quant aux rapports entre la Turquie et la Russie le texte turc et le texte russe ; quant aux rapports entre la Bulgarie et la Russie, le texte bulgare et le texte russe. Un pareil système, à cause du défaut d'accord possible entre les différents textes, n'est pas sans dangers pour la bonne exécution du traité.

1706¹. — EXÉCUTION. — En dehors du cas où il y a soit armistice, soit préliminaires de paix, les hostilités prennent fin, dès que le traité de paix est conclu et signé, sans attendre la ratification (n^o 824 et s.). On évite ainsi qu'un des belligérants n'obtienne, pendant le laps de temps nécessaire pour la ratification, des avantages dont il pourrait ensuite essayer de se prévaloir, pour refuser la paix dans les mêmes conditions (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 183, note 1. — Calvo, *op. cit.*, § 3153). — L'article 11 du traité de paix de Lausanne du 18 octobre 1912 entre l'Italie et la Turquie a déclaré expressément : « Le présent traité entrera en vigueur le jour même de la signature ». — Le traité de paix de Versailles conclu le 28 juin 1919 par les puissances alliées et associées avec l'Allemagne, qui avait été précédé d'un armistice le 11 novembre 1918, a subordonné sa mise en vigueur aux ratifications des gouvernements : « le dépôt des ratifications, a-t-il dit, sera effectué à Paris le plus tôt possible » ; mais « les puissances dont le gouvernement a son siège hors d'Europe auront la faculté de se borner à faire connaître au gouvernement français par leur représentant diplomatique à Paris que leur ratification a été donnée et, dans ce cas, elles devront en transmettre l'instrument aussitôt que faire se pourra ; un premier procès-verbal de dépôt des ratifications sera dressé dès que le traité aura été ratifié par l'Allemagne et par trois des principales puissances alliées et associées, et dès la date de ce premier procès-verbal le traité entrera en vigueur entre les parties qui l'auront ainsi ratifié ; pour le calcul de tous les délais prévus par le traité cette date sera la date de mise en vigueur, mais à tous autres égards le traité n'entrera en vigueur pour chaque puissance qu'à la date du dépôt de sa ratification ». Afin de hâter la ratification du traité de paix par l'Allemagne, les puissances alliées et associées ont décidé que le blocus de l'Allemagne ne serait pas levé avant qu'elles n'eussent reçu officiellement notification de la ratification par la République allemande. — Ainsi, les ratifications de toutes les parties signataires ne sont pas nécessaires pour qu'un traité soit valable et passible d'exécution dans les rapports des Etats qui l'ont ratifié : si un ou plusieurs des signataires n'ont pas ratifié, le traité n'est pas pour cela inexistant ou inexécutable vis-à-vis des autres ; il en résulte simple-

ment que la partie qui n'a point ratifié ne pourra pas se prévaloir de la convention. C'est ce qui s'est produit pour le traité de Versailles, que les Etats-Unis ont refusé de ratifier : ce traité n'en a pas moins continué de lier les autres contractants.

1707. — Comme toutes les autres conventions internationales, les traités de paix ne sont opposables qu'aux Etats contractants. — Mais les Etats tiers doivent les respecter, comme les particuliers doivent ne pas entraver l'exécution des contrats passés par autrui (V. Heffter, *op. cit.*, § 184 a). — Le traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 a stipulé que l'Allemagne s'engage à reconnaître les traités de paix et conditions additionnelles qui seront conclus par les puissances alliées et associées avec les puissances ayant combattu aux côtés de l'Allemagne, à agréer les dispositions qui seront prises concernant les territoires de l'ancienne monarchie d'Autriche-Hongrie, du royaume de Bulgarie et de l'Empire ottoman et à reconnaître les nouveaux Etats dans les frontières qui leur sont ainsi fixées (art. 434). — Au mois de février 1921, les puissances alliées ont demandé aux gouvernements argentin et chilien de prendre des mesures pour empêcher que l'Allemagne exportât ou fabriquât du matériel de guerre en Argentine et au Chili, cette exportation et cette fabrication étant contraires aux stipulations du traité de Versailles ; les gouvernements argentin et chilien ont refusé d'accéder à cette requête, alléguant que l'Argentine et le Chili ne sont pas intéressés dans les stipulations d'un traité conclu entre d'autres nations.

1708. — L'exécution des traités de paix doit être accomplie de bonne foi. — Si cette exécution présente des difficultés spéciales, les Etats nomment des commissions techniques, qui sont chargées de les régler, comme pour les délimitations de frontières, les cessions de voies ferrées, etc. (n° 489). (V. art. 2 des articles additionnels au traité de Portsmouth du 5 septembre 1905).

1708¹. — Comme tous les traités, les traités de paix doivent être exécutés d'une manière entière, dans toutes leurs dispositions. On ne saurait toutefois refuser à l'Etat vainqueur le droit de consentir, s'il le veut, à l'Etat vaincu, certaines atténuations des clauses du traité. Il pourra, par exemple, lui accorder des délais pour l'exécution de ses obligations ou même le dispenser de l'accomplissement d'une partie de celles-ci. Il est, en effet, toujours permis de renoncer à des droits qu'on a stipulés. — Mais des difficultés apparaissent quand un traité de paix est signé avec l'Etat vaincu par plusieurs puissances alliées et non par une puissance unique : en pareil cas, sera-t-il possible à un des pays alliés de faire au vaincu des abandons, d'une manière isolée et sans accord avec les autres signataires ? Il semble qu'on doive ici faire une distinction suivant que l'abandon consenti porte sur des clauses indivisibles ou sur des clauses divisibles : si l'obligation abandonnée est indivisible, le concours de tous est nécessaire ; chaque Etat est, au contraire, libre de renoncer par sa seule volonté à une

partie du traité qui a un caractère divisible. En fait, il sera souvent difficile de déterminer le caractère divisible ou indivisible de la clause d'un traité. La question s'est présentée en 1920 à propos du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne. Le 21 octobre de cette année, le gouvernement britannique déclara renoncer à l'exercice du droit, que lui conférait le paragraphe 18 de l'annexe II, partie VIII, du traité de Versailles, de saisir les biens des nationaux allemands en Angleterre, au cas où l'Allemagne manquerait volontairement à ses engagements ; et ce ne fut que quatre jours plus tard qu'il informa de sa décision la France et les autres alliés. Cette action isolée de l'Angleterre fut vivement critiquée : on estima que la renonciation anglaise, contraire au paragraphe 18, devait avoir une répercussion inévitable sur la politique économique de tous les alliés vis-à-vis de l'Allemagne (1). Certains ont néanmoins essayé de la justifier (2). Le 5 février 1921, la Belgique et, vers la même époque, l'Italie ont pris une mesure semblable à celle édictée par l'Angleterre (3). — Devant les réclamations de l'Allemagne, les puissances alliées, d'un commun accord, dans diverses conférences qu'elles tinrent à plusieurs reprises (n° 1709²), ont consenti certains adoucissements des stipulations du traité de paix, notamment en ce qui concerne la réduction des armements de l'Allemagne et l'obligation pour celle-ci de réparer les dommages causés par elle : c'est ainsi, par exemple, qu'à ce dernier point de vue elles ont le 29 janvier 1921, à la suite d'une conférence tenue à Paris, décidé d'offrir à l'Allemagne une manière de concordat qui contenait, par rapport au traité, de grands avantages pour le débiteur.

1708². — Il arrive parfois que, pour échapper à certaines clauses du traité qu'il juge trop lourdes ou trop désavantageuses, un État contractant allègue l'impossibilité où il se trouve de les exécuter. Il demande alors une *revision* du traité de paix. Pareille demande constitue souvent, en réalité, une tentative pour parvenir à la non-exécution du traité. Elle ne peut pas avoir d'autre raison d'être, à moins de se fonder sur une impossibilité d'exécution due à un fait postérieur à l'accord et étranger aux parties elles-mêmes : l'État, qui a ratifié un traité, l'a en effet accepté et considéré comme exécutable en toutes ses parties. — La revision d'un traité de paix n'est réalisable que par l'accord formel des parties contractantes. Entraînant une modification de ses dispositions, elle équivaut à la passation d'un nouveau traité : ce dernier devra donc être soumis à ratification comme le

(1) V. Clunet, *De la renonciation à telle des clauses générales du traité de Versailles par l'une des puissances signataires*, J. I. P., t. XLVII, pp. 881 et s. — *La Grande-Bretagne et le traité de paix*, Le Temps des 28 et 30 octobre 1921, p. 1. — V. aussi le Times du 26 octobre 1921 et jours suivants.

(2) Comp. Fernand de Visscher, *La renonciation du gouvernement britannique au droit de représailles sur les biens des particuliers allemands*, R. D. I., 3^e série, t. I, pp. 406 et s.

(3) V. Temps du 10 février 1921, p. 1.

traité primitif. Il ne saurait, à proprement parler, être vraiment question d'une « revision » qu'au sujet de traités déjà ratifiés : un traité non ratifié n'étant pas encore parfait, des modifications peuvent naturellement y être apportées sur la demande et par la volonté des parties. — Les seuls cas où une revision puisse apparaître indispensable et, dès lors, s'imposer, sont ceux où une clause du traité devient inexécutable par suite d'un fait indépendant de la volonté des parties. A cet égard, le Pacte de la Société des Nations du 28 avril 1919 a disposé, dans son article 19, que « l'Assemblée (de la Société des Nations) peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus *inapplicables* ». Pour qu'il puisse s'agir d'une revision, il ne suffirait pas d'une simple difficulté d'exécution, il faut une *impossibilité* d'exécution, et une impossibilité qui ne soit point l'œuvre des contractants. Ceux-ci ne doivent pas pouvoir indirectement et d'une manière détournée se soustraire aux obligations souscrites dans le traité de paix. — L'Allemagne, afin d'échapper aux stipulations gênantes du traité de Versailles qu'elle avait signé et ratifié, a, à diverses reprises, prétendu n'avoir pas les moyens de les exécuter. Mais les Alliés ont résisté aux tentatives de revision essayées par leur ancien ennemi ; ils lui ont seulement octroyé quelques adoucissements et des facilités pour son exécution. Ils ont, au contraire, au mois de mars 1921, consenti à modifier sensiblement le traité de Sèvres conclu le 10 août 1920 avec la Turquie. Il y avait entre les deux cas une différence importante : il ne pouvait pas être question, pour le traité de Sèvres, d'une revision véritable, car ce traité n'avait pas, comme celui de Versailles, fait encore l'objet d'une ratification. — En novembre 1920, le Pérou et la Bolivie ont demandé à la Société des Nations la revision du traité de paix d'Ancon, passé avec le Chili trente-sept ans auparavant, en 1883. Le Chili a aussitôt élevé contre cette demande une protestation, qui paraît bien être justifiée : d'après l'article 19 du Pacte, c'est uniquement *sur l'initiative* de la Société des Nations qu'il peut être procédé à un nouvel examen des traités ; et, d'autre part, c'est seulement pour les traités devenus *inapplicables* qu'il peut être parlé d'une revision, or le traité d'Ancon n'est pas un traité *inapplicable* mais simplement un traité *inappliqué* par le fait des parties.

1708^b. — Lorsque l'Etat vaincu n'accomplit pas tout ou partie des obligations auxquelles il est tenu par le traité de paix, l'Etat vainqueur est en droit de lui en réclamer l'exécution. — Si le traité a été conclu au bénéfice de plusieurs puissances alliées, chacune de celles-ci peut demander l'exécution intégrale des clauses indivisibles et pour sa part celle des clauses divisibles : il n'est pas nécessaire que pour les premières l'action soit collective.

1708^b. — L'inexécution ou le retard dans l'exécution d'un traité de la part d'un des Etats contractants ne doit pas de plein droit, à moins que cela n'ait été expressément stipulé, donner à l'autre

contractant le droit de se déclarer affranchi de ses obligations, encore moins celui de rompre la paix et de recommencer les hostilités. Il faut, en pareil cas, insister pour que le traité soit exécuté, et c'est seulement en cas de refus ou d'omission continuée qu'il y a lieu d'appliquer les principes de la résiliation pour inexécution (n° 859) (1). « Si, déclare Wheaton (2), le traité est violé par l'une des parties contractantes, soit par des procédés incompatibles avec son esprit général, soit par une infraction particulière à l'un de ses articles, il ne devient pas absolument nul, mais susceptible d'être annulé au choix de la partie offensée. Si elle préfère ne pas en venir à une rupture, le traité reste valide et obligatoire ; elle peut ne pas insister sur l'infraction commise ou la pardonner, ou bien demander une juste satisfaction ». — Les mesures d'exécution donnent lieu parfois à des négociations prolongées, à des conférences ou à des congrès.

1709. — Les garanties d'exécution d'un traité de paix peuvent être les mêmes que pour toute autre convention entre États. Elles consistent fréquemment dans l'occupation d'une partie du territoire du pays vaincu, jusqu'à l'entier accomplissement des charges imposées à ce dernier (n°s 838 à 842) (Calvo, *op. cit.*, § 3143. — Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 326 et s.). Ainsi, en 1815, les puissances alliées et, en 1871, l'Allemagne furent autorisées à occuper certaines parties de la France et, en 1919, la France et ses alliés reçurent le droit, à titre de garantie d'exécution, d'occuper des régions déterminées de l'Allemagne (V. traité de Paris du 20 novembre 1815, art. 5, et convention de Paris du même jour, art. 1 et s. ; préliminaires de Versailles du 23 février 1871, art. 3, et traité de Francfort du 10 mai 1871, art. 8 (3) ; traité de paix de Versailles du 28 juin 1919, art. 428 et s.).

En dehors des garanties d'exécution prévues spécialement dans le traité de paix, chaque partie contractante est en droit de prendre contre l'autre, pour la contraindre à exécuter les clauses du traité, toutes mesures propres à cette fin : cette poursuite violente de son droit, qui peut se traduire par une saisie des biens ou une prise de gage, est ce qu'on appelle droit de représailles (4). Tel est le principe qu'en particulier on a entendu suivre en ce qui concerne le traité de paix de Versailles qui a mis fin en 1919 à la guerre avec l'Allemagne. Car, au moment même de la signature du traité, à l'heure où il allait entrer en vigueur, les Alliés ont eu le soin d'adresser à M. von Lersner, président de la délégation allemande, une lettre dans laquelle ils disaient : « Il est bien entendu qu'en dehors des sanctions du traité

(1) V. Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 459.

(2) Wheaton, *Eléments*, t. II, p. 215.

(3) V. May, *Le traité de Francfort*, 1909, pp. 188-235. — Robin, *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre*, 1913.

(4) V. Grothius, *Le droit de la guerre et de la paix*, édit. Pradier-Fodéré, t. III, p. 58. — Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VI, n° 2637.

subsistent toutes les sanctions du droit des gens, du droit commun, et que nous pourrions y recourir ».

1709¹. — L'Allemagne, à de nombreux points de vue, n'a pas exécuté les obligations que le traité de paix de Versailles mettait à sa charge : livraison de charbon (art. 236), livraison des coupables (art. 228), désarmement (art. 159-180), réparations (art. 231 et s.), agressions contre des officiers, des soldats français et des commissions militaire et navale interalliées (V. l'indication des principales infractions commises de ce chef par l'Allemagne dans le discours de M. Millerand, président du conseil des ministres, à la séance du 26 mars 1920 de la Chambre française des députés, Journal officiel du 27, Débats, pp. 744 et s. et dans le rapport déposé à la Chambre française des députés le 8 juillet 1920 par M. André Tardieu au nom de la Commission des affaires étrangères, Journal officiel, Chambre, Documents parlementaires, 1920, annexe 1261). Un des cas les plus graves d'inexécution du traité fut l'envoi de troupes que fit l'Allemagne, au début d'avril 1920, dans le bassin de la Ruhr, soi-disant pour y rétablir l'ordre troublé par des révoltes qu'elle avait, sinon suscitées, au moins permises par le non accomplissement par elle des clauses relatives au désarmement. Par cet envoi elle enfreignait, en effet, l'article 43 du traité qui interdit dans une zone neutralisée de 50 kilomètres à l'est du Rhin la présence, soit permanente, soit temporaire, de troupes. Or le § 18 de l'annexe II de la partie VIII, relative aux réparations, dispose : « Les mesures que les puissances alliées et associées auront le droit de prendre en cas de manquement volontaire par l'Allemagne, et que l'Allemagne s'engage à ne pas considérer comme des actes d'hostilités, peuvent comprendre des actes de prohibitions et de représailles économiques et financières et, en général, telles autres mesures que les gouvernements respectifs pourront estimer nécessitées par les circonstances ». Et, d'autre part, l'article 44 décide : « Au cas où l'Allemagne contreviendrait, de quelque manière que ce soit, aux dispositions de l'article 43, elle serait considérée comme commettant un acte hostile vis-à-vis des puissances signataires du présent traité et comme cherchant à troubler la paix du monde ». Privée de la seule sauvegarde, indispensable à sa sécurité, que lui fournissait l'article 43, la France se vit dès lors dans la nécessité de prendre des mesures pour ramener l'Allemagne au respect du traité. L'Allemagne n'ayant pas opéré le retrait de ses troupes de la zone neutre, que le gouvernement français lui avait réclamé le 2 avril, celui-ci fit, le 6, occuper militairement par ses soldats plusieurs villes de la zone : Francfort, Hombourg, Hanau, Darmstadt et Dieburg. Cette occupation, que la France caractérise de « mesure d'astreinte et de précaution » (circulaire du 4 avril aux représentants de la France à l'étranger) et que l'Allemagne taxe de « représailles » (avis du gouvernement allemand aux populations des villes occupées), a laissé les autorités allemandes et les services publics continuer à fonctionner, mais sous

le contrôle des autorités militaires françaises ; elle a de plus entraîné la proclamation de l'état de siège (proclamation et ordre du 6 avril 1920 aux populations, du général Degoutte, commandant les forces d'occupation) (1). L'Allemagne ayant ramené ses troupes au chiffre fixé, les Français, tenant leur parole, ont aussitôt, le 7 mai 1920, évacué les territoires qu'ils avaient occupés.

1709². — La résistance opposée par l'Allemagne à l'exécution du traité de Versailles, spécialement en ce qui concerne son désarmement et les réparations des dommages causés par elle, a amené les Alliés à se réunir plusieurs fois en conférences pour décider des mesures propres à assurer l'application du traité par le vaincu. Il y eut notamment, à cet égard, des conférences entre les premiers ministres ou les représentants des Etats alliés, à Hythe (mai 1920), à Boulogne et à Spa (juillet 1920), à Paris (janvier 1921), à Londres (février-mars 1921). — A Spa, on décida que le désarmement de l'Allemagne aurait lieu en deux étapes, 1^{er} octobre 1920 et 1^{er} janvier 1921, et que la livraison du charbon par l'Allemagne serait ramenée de 2 millions de tonnes par mois à 1,600,000 avec une avance en argent consentie par la France et par l'Angleterre, la sanction des engagements pris sur ces points par l'Allemagne devant être l'occupation par les Alliés du bassin de la Ruhr. — A Paris, on s'occupa encore du désarmement et des réparations : le gouvernement allemand fut mis en demeure de hâter, en exécution des dispositions du traité de Versailles, la réduction de son armée, la reddition de son matériel de guerre, le désarmement et la dissolution de ses organisations d' « auto-protection », la diminution de ses forces de police, mais il lui fut octroyé de nouveaux délais pour l'exécution de ses obligations ; on fixa, d'autre part, à ce gouvernement, les annuités qu'il devait payer aux Alliés pour satisfaire aux prescriptions des articles 231 et 232 du traité ; enfin des sanctions furent prévues pour le cas où l'Allemagne refuserait d'exécuter loyalement et intégralement ses obligations aussi bien en ce qui concerne les réparations qu'en ce qui touche au désarmement (saisie par la commission des réparations entre les mains du receveur général des douanes allemandes de tout ou partie du produit des douanes allemandes, administration et perception des douanes allemandes par la commission des réparations, prolongation des délais d'occupation des territoires rhénans au delà des dates fixées par le traité de Versailles, occupation de la Ruhr ou de toute autre partie du territoire allemand non occupé, saisie des revenus des territoires rhénans occupés et organisation d'un régime douanier spécial dans ces territoires, opposition à l'admission de l'Allemagne dans la Société des Nations jusqu'à ce qu'elle ait manifesté sa bonne volonté de s'acquitter de ses charges) (2). — La conférence de Londres aboutit, le 3 mars

(1) V. le Temps du 7 avril 1920 et jours suivants.

(2) V. dans le Temps du 1^{er} février 1921 le texte de l'accord de Paris du 29 janvier 1921. — V. aussi le Temps du 31 janvier 1921, p. 1.

1921, à la remise par les Alliés à l'Allemagne d'un ultimatum tendant à l'exécution des décisions arrêtées à Paris en janvier 1921, à peine de certaines mesures spécialement énumérées, les propositions présentées par la délégation allemande pour les réparations « constituant un défi très net jeté aux conditions fondamentales du traité de Versailles ». L'Allemagne ayant le 8, dans le délai à elle imparti, refusé de faire droit à l'ultimatum des Alliés, ceux-ci ont immédiatement procédé aux prises de gages qu'ils avaient, dans les termes suivants, annoncées dans leur ultimatum : « 1° Les villes de Duisbourg, Ruhrort et Dusseldorf, sur la rive droite du Rhin, seront occupées. 2° Les Alliés demanderont à leurs Parlements respectifs les pouvoirs nécessaires pour obtenir de leurs ressortissants qu'ils paient à leurs différents gouvernements une certaine proportion de tous les paiements dus à l'Allemagne sur des marchandises allemandes, cette proportion devant être retenue dans les pays au compte des réparations. Cela s'applique aux marchandises allemandes achetées dans ces pays ou dans tous les pays alliés. 3° I) Le montant des taxes encaissées par les postes douaniers allemands sur les frontières extérieures des territoires occupés devra être versé à la commission des réparations. II) Une ligne de postes douaniers sera établie provisoirement sur le Rhin et aux limites des têtes de ponts occupées par les Alliés. Le tarif à percevoir sur cette ligne douanière, tant à l'entrée qu'à la sortie, sera fixé par la haute commission interalliée des territoires rhénans, d'accord avec les gouvernements alliés » (1). Par l'extension de l'occupation et l'exploitation douanière et financière des pays rhénans les Alliés auront ainsi le moyen de recueillir eux-mêmes une partie des sommes que l'Allemagne refuse de leur payer.

1709³. — Les raisons mises en avant par l'Allemagne pour ne pas tenir les engagements que lui imposait le traité de paix avaient leur source dans des faits qu'elle avait elle-même suscités et dans une disposition malencontreuse du traité lui-même : 1° Pour ne point désarmer dans les conditions prescrites, spécialement pour ne point licencier les troupes qu'elle avait organisées sous l'apparence de corps de police, l'Allemagne a invoqué les dangers que pouvait faire courir à sa sécurité la propagande du bolchevisme russe : or c'est elle-même qui avait introduit le bolchevisme en Russie, et elle s'est efforcée chaque jour d'en répandre les idées chez les Alliés pour les livrer à la Révolution, tout en le maintenant chez elle dans les plus étroites limites. 2° Pour échapper aux réparations auxquelles elle était tenue, elle a argué de l'article 232 du traité de Versailles qui en subordonne le montant à ses ressources et à ses capacités économiques, s'appliquant d'ailleurs de toutes manières à dissimuler ou à diminuer ses moyens, ne reculant même pas au besoin devant une apparence de faillite. Jouant de cette double argumentation, elle a dès lors pré-

(1) V. le Temps du 4 mars 1921 et jours suivants.

tendu que le traité de Versailles était inexécutable et qu'en conséquence il fallait en opérer la revision. Après la conférence de Paris, les Allemands, poursuivant le même but, ont ajouté, par la voix de leur ministre des affaires étrangères, M. von Simons (1), que les mesures décidées par les Alliés dans cette conférence avaient constitué elles-mêmes une revision des clauses du traité et qu'ainsi ils ne pouvaient raisonnablement s'opposer à sa demande. Mais cette allégation est inexacte. Ainsi que l'ont nettement montré le président du Conseil français, M. Briand, dans une déclaration lue au Sénat et à la Chambre des députés le 3 février 1921 (2), et le premier ministre anglais, M. Lloyd George, dans la discussion sur le discours du trône à la Chambre des communes le 15 février 1921, l'accord de Paris n'a été ni la revision ni la répudiation du traité de Versailles (3).

1709⁴. — C'est de même inexactement qu'après la conférence de Londres certains Allemands ont prétendu que par le fait des prises de gages réalisées par les Alliés le traité de Versailles avait été déchiré par eux et qu'il devait dès lors être considéré comme détruit et n'existant plus (4). — Comment l'Allemagne soutient-elle sa thèse ? Elle affirme que les sanctions prises par les Alliés sortent des termes : 1^o de l'article 235 et du paragraphe 18 de l'annexe II à la partie VIII du traité de Versailles, qui ont prévu uniquement un manquement *volontaire* à l'obligation de réparer et ont fixé seulement au 1^{er} mai 1921 l'échéance du paiement des 20 milliards marks or visé par le traité, qui d'ailleurs auraient été déjà, d'après elle, effectivement versés ; 2^o de l'article 270, qui n'envisage l'établissement d'une zone douanière dans les pays rhénans que pour sauvegarder les intérêts de leur population ; 3^o des articles 129 et 130, qui n'autorisent l'occupation militaire que des territoires allemands situés à l'ouest du Rhin. — Son argumentation est, en réalité, spécieuse. Les manœuvres et les procédés sans cesse employés par l'Allemagne pour s'ingénier à esquiver sa dette montrent nettement que c'est volontairement qu'elle n'a point rempli ses obligations et la commission des réparations a établi

(1) Déclaration de M. von Simons au Reichstag le 1^{er} février 1921 : « Le fait que les Alliés ont, dans leur arrangement (de Paris) abandonné à plusieurs reprises le terrain du traité de paix représente pour nous une concession estimable. Les Alliés ont reconnu par là que depuis le moment où le traité de paix a été rédigé certaines de ses clauses sont devenues impossibles à remplir. Nous ferons, de notre côté, également usage de cet aveu ».

(2) V. le Temps du 4 février 1921, p. 4. — Comp. séances des 3 et 4 février à la Chambre des députés.

(3) V. le Temps du 17 février 1921, p. 2.

(4) V. dans le Temps du 14 mars 1921, les déclarations au Reichstag de M. von Simons et des chefs des différents partis allemands. V. aussi le Temps du 15. — Les juristes allemands ont été mobilisés pour soutenir une pareille thèse : c'est ainsi que le professeur Schücking a émis l'avis qu'après la mise en vigueur des « sanctions » de la conférence de Londres une simple note diplomatique adressée à l'Entente doit suffire pour dégager l'Allemagne des obligations du traité de Versailles.

dans des conditions de fait incontestables que les 20 milliards que les Allemands prétendent avoir payés n'ont atteint réellement que 8 milliards environ (1). Il n'est vraiment pas besoin d'attendre le 1^{er} mai 1921 pour annoncer des sanctions contre l'Allemagne, car l'article 235 du traité obligeait celle-ci à verser l'équivalent de 20 milliards « pendant les années 1919 et 1920 et les quatre premiers mois de 1921 », et ce versement n'a pas été effectué, et l'article 233 du traité, s'il a interdit de dépasser la date du 1^{er} mai 1921, permet au contraire de la devancer pour notifier à l'Allemagne le total de ses obligations ; les inexécutions du traité par l'Allemagne, notamment en ce qui concerne les coupables des violations des lois de la guerre, le désarmement, la livraison des charbons, comme en ce qui concerne les 20 milliards, ont été telles et si nombreuses dans le passé qu'on doit pouvoir dès avant la date indiquée songer à des sanctions (2). Il faut, d'autre part, noter que c'est aux Alliés, et non pas au gouvernement allemand, que l'article 270 remet le soin d'apprécier les intérêts de la population rhénane, et que le paragraphe 18 de l'annexe II à la partie VIII autorise les puissances alliées, en cas d'inexécution par l'Allemagne de ses obligations, à édicter, de la manière la plus large et sans aucune espèce de restrictions, « des actes de prohibitions et de représailles économiques et financières et, en général, telles autres mesures que les gouvernements respectifs pourront estimer nécessitées par les circonstances » (3). Sans doute, au point de vue militaire, les articles 429 et 430 du traité n'ont envisagé qu'une occupation de la rive *gauche* du Rhin ; mais ces stipulations peuvent-elles avoir pour effet d'empêcher toute occupation des territoires de la rive *droite* ? Aux termes des articles 429 et 430, c'est *pour assurer l'exécution du traité* que l'occupation de la rive gauche a été prévue ; si cette occupation, simple mesure préventive, s'est affirmée inefficace pour atteindre le résultat désiré, les règles de droit commun du droit international doivent nécessairement s'appliquer dans toute leur vigueur ; or ces règles autorisent les bénéficiaires d'une stipulation conventionnelle à procéder contre l'Etat cocontractant à toutes les mesures qu'ils jugent susceptibles de vaincre sa résistance : ils peuvent donc alors user vis-à-vis de lui de toutes mesures de représailles, et l'une des mesures qu'admet ici l'usage international est précisément l'occupation de territoires appartenant à l'Etat récalcitrant (4). Est-il possible de dire qu'en stipulant expressément

(1) V. le texte de la notification faite par la commission des réparations à l'Allemagne relativement au versement des 20 milliards, dans le Temps du 17 mars 1921, p. 4.

(2) V. dans le Temps du 1^{er} mars 1921, p. 1, l'article éditorial intitulé : *Les sanctions peuvent-elles être immédiates ?*

(3) Comp. l'article précité du Temps du 1^{er} mars 1921.

(4) V. notamment Vattel, *op. cit.*, liv. II, chap. XVIII, § 342 : « Les représailles sont usitées de nation à nation, pour se faire justice soi-même, quand on

l'occupation militaire des territoires situés à l'ouest du Rhin, le traité de Versailles a entendu écarter l'emploi des moyens de droit commun, c'est-à-dire l'usage des représailles ? Ce serait consacrer une conséquence véritablement absurde : si le traité avait été complètement muet au sujet des garanties d'exécution du traité, il ne serait pas douteux que les Alliés pourraient par représailles agir de toutes manières contre l'Allemagne ; il n'est pas admissible qu'ils aient voulu se fermer un semblable moyen d'action parce qu'ils ont par une stipulation expresse de leur traité manifesté leur ferme volonté de parvenir à l'exécution de celui-ci (1). — Quoiqu'il en soit, à la date du 10 mars

ne peut pas l'obtenir autrement. Si une nation refuse de payer une dette, celle-ci peut se saisir de quelque chose appartenant à la première et l'appliquer à son profit jusqu'à concurrence de ce qui lui est dû, avec dommages-intérêts, ou la tenir en gage jusqu'à ce qu'on lui ait donné pleine satisfaction ». — V. aussi Grothus, *Le droit de la guerre et de la paix*, édit. Pradier-Fodéré, lib. III, cap. II, § IV, t. III, p. 58 : « Une autre espèce de poursuite violente de son droit, c'est la saisie des biens, ou prise de gage entre les divers peuples, que les juriconsultes modernes appellent droit de représailles ». — V. encore Bluntschli, *op. cit.*, art. 500 ; Heffter, *op. cit.*, liv. II, § 110, p. 241 ; G. F. de Martens, *op. cit.*, liv. VIII, chap. II, § 255, t. II, p. 187 ; Oppenheim, *op. cit.*, t. I, § 156 et t. II, § 34 ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VI, n^{os} 2637 et s.

(1) C'est cette thèse que le président du Conseil des ministres français M. Briand a présentée le 17 mars 1921 devant la Chambre des députés : « On nous a dit : « Vous ne pouviez pas recourir à des sanctions, de quelque nature qu'elles fussent, avant la date du 1^{er} mai, fixée dans le traité. C'est à cette époque seulement que commençaient les obligations de l'Allemagne, après qu'elle aurait eu connaissance du montant de sa dette, fixé par la commission des réparations, après qu'elle aurait, en ce qui concerne les 20 milliards, épuisé tous les termes et les délais qui lui étaient accordés par le traité. Or vous avez fait jouer des sanctions avant l'expiration de cette date, vous les avez fait jouer en vertu d'un ultimatum qui ne portait pas sur le traité de Versailles, puisque l'échéance n'était pas encore arrivée, et à propos d'un concordat, d'un accord qui ne pouvait avoir d'existence juridique que si nous, Allemands, l'avions accepté ». Je n'ai pas eu de peine, en présence de cette thèse exposée par la délégation allemande, à prouver à nos alliés, à Londres, que nous étions dès maintenant en droit de dire aux Allemands qu'ils avaient violé le traité de Versailles. En rappelant les faits, non pas isolés, mais groupés et constituant un ensemble, il n'était pas difficile de démontrer qu'en ce qui concernait les coupables, le désarmement, la livraison des charbons, en ce qui concernait même les 20 milliards, l'Allemagne n'avait pas exécuté le traité et que, par conséquent, déjà, on avait le droit de recourir aux sanctions. De quelle nature ? L'Allemagne a la prétention d'établir que les seules sanctions auxquelles nous puissions recourir sont les sanctions du traité. Pour qu'il en fût ainsi, il faudrait que les Alliés eussent renoncé à l'essentiel de leurs droits. Certaines sanctions d'un caractère particulier, des occupations militaires, notamment, ont été inscrites dans le traité. Mais, en dehors et au-dessus de ces sanctions du traité, il reste toutes les sanctions de droit commun, toutes les sanctions du droit des gens, toutes celles qui, à toutes les époques, ont été reconnues par les peuples et toujours pratiquées par eux. Au moment même de la signature du traité, à l'heure où il allait entrer en vigueur, les Alliés ont eu le soin d'adresser à M. von Lersner, président de la délégation allemande, une lettre dans laquelle ils disaient de la manière la plus nette, la plus catégorique : « Il est bien entendu qu'en dehors des sanctions du traité subsistent toutes les sanctions du droit des gens, du droit commun, et que nous pourrions y recourir ». Or, il y a une

1921, l'Allemagne a adressé à la Société des Nations une protestation contre les sanctions prises à Londres par les Alliés, y reproduisant toutes les critiques précédemment élevées à leur sujet : elle a, dans son Memorandum, spécialement demandé l'établissement d'une procédure arbitrale et la suspension de l'exécution des « mesures de violence » récemment ordonnées (1).

SECTION V. — Droit de postliminie (2)

1710. — Plusieurs juristes ou publicistes, empruntant au droit romain (Dig., L. XLIX, tit. 5, l. 2) la notion du *jus postliminii*, ont

jurisprudence internationale, constante et de toutes les époques, qui affirme le droit, pour le créancier qui n'est pas payé, de se saisir d'un gage. Il était, vous le comprenez, absolument nécessaire de faire cette déclaration. Car je vois bien où certains propagandistes voudraient nous mener : à ceci, qu'il n'y a plus d'accord de Paris — ce qui est vrai — et qu'il n'y a plus de traité de Versailles, « parce que nous l'avons violé ». La vérité, c'est que l'accord de Paris n'existe pas, puisque, pour exister, il fallait qu'il fût revêtu de toutes les signatures. Il est donc certain qu'actuellement nous nous retrouvons en présence du traité de Versailles ».

(1) La protestation adressée par l'Allemagne à la Société des Nations contre les sanctions prises par les Alliés expose que les seuls textes que ceux-ci puissent invoquer sont les suivants : 1° Paragraphe 18 de l'annexe II à la partie VIII du traité de Versailles. 2° Paragraphe final de l'article 429. 3° Article 430. — Aucun d'eux n'autorise, dit le document, une extension de l'occupation militaire du territoire allemand. Dans les circonstances présentes, il faudrait étendre de façon injustifiée le sens général du paragraphe 18 pour trouver la justification des mesures militaires prises. — Pour les sanctions économiques, le paragraphe 18 n'est pas applicable par les Alliés, car l'Allemagne n'a pas manqué à l'obligation de réparer, puisque le terme du paiement des 20 milliards de marks or, fixé par le traité de Versailles au 1^{er} mai 1921, n'est pas encore échu, et le montant déjà versé prêtant à contestation ; il n'y a pas non plus de mauvaise volonté de la part de l'Allemagne. — La confiscation partielle du prix des marchandises allemandes vendues dans les pays alliés est contraire à la renonciation par l'Angleterre, la Belgique et l'Italie au bénéfice du paragraphe 18, en ce qui concerne la saisie des biens des particuliers allemands. — L'établissement d'une zone douanière n'est pas autorisé par l'article 270, puisqu'il ne sert pas les intérêts de la population rhénane. — Comme conclusion, l'Allemagne, après avoir soutenu que l'action des alliés présente un danger pour la paix mondiale, demande l'établissement d'une procédure arbitrale et la suspension de l'exécution des « mesures de violence » déjà prises. Cette procédure, conclut la note, établira que l'Allemagne, animée de la même volonté de remplir ses obligations contractuelles, n'a provoqué en rien cette perturbation de la paix.

(2) V. Bechmann, *Das jus postliminii*, 1872. — Focherini, *Il postliminio nel moderno diritto internazionale*, 1908. — Hase, *Das jus postliminii*, 1851. — Jobin, *De la captivité et du postliminium en droit romain*, 1889. — Kirchenheim, *Die Lehre vom Postliminium*, dans le Handbuch des Völkerrecht de Holtzendorff, t. IV, §§ 180-188. — Mauléon, *Du postliminium en droit romain*, 1889. — Sertorio, *La prigionia di guerra e il diritto di postliminio*, 1910. — Stoerk, *Das Postliminium im Völkerrecht*, Juristische Blätter, 1881. — Suquet, *Les traités de paix*, 1903, p. 88.

voulu la transporter et l'appliquer en matière de traités de paix et de rapports internationaux (V. notamment : Heffter, *op. cit.*, §§ 187 à 190, corrigé par les notes de Geffcken. — Calvo, *op. cit.*, t. V, liv. II, §§ 3169 et s.). A Rome, le terme *postliminium* désignait la situation du citoyen qui avait perdu le droit de cité et la liberté parce qu'il avait été fait prisonnier de guerre et qui rentrait en jouissance de ses droits quand il revenait sur le territoire ; les auteurs, qui étendent la fiction romaine aux relations publiques, considèrent que le *jus postliminii* est une notion juridique en vertu de laquelle les choses ou les personnes qui sont tombées au pouvoir de l'ennemi recouvrent leur état primitif lorsqu'elles rentrent sous la puissance de la nation à laquelle elles appartenaient avant la guerre, et que dans ce cas elles sont censées n'avoir jamais quittée. — Nous estimons la tentative de ces auteurs malencontreuse et ne servant qu'à obscurcir des règles en elles-mêmes fort simples.

Le droit de postliminie ne peut avoir d'application à l'égard des droits des particuliers, qui ne sont pas atteints par la guerre, puisque celle-ci n'est plus considérée que comme un rapport d'Etat à Etat. — Les droits des particuliers peuvent être tout au plus suspendus dans leur exercice, pendant le cours des opérations de guerre ; mais ils ne sont point effacés.

Dans les rapports des Etats belligérants, le *jus postliminii* est encore inutile, superflu. Il ne peut avoir pour effet de rétablir rétroactivement des droits de souveraineté, qui n'ont point été anéantis. — L'occupant n'est pas devenu souverain du territoire par lui occupé. Il n'a eu que l'exercice des droits, pendant la durée de l'occupation (n^{os} 1156 et s.).

Après la conclusion de la paix, l'Etat, qui a été momentanément privé de l'exercice de ses droits souverains, le reprend intégralement, l'obstacle de fait ayant cessé. — Il doit seulement respecter les actes accomplis par l'occupant dans la limite de l'usufruit de ce dernier. — Il n'a pas à tenir compte des actes de disposition que l'occupant a pu accomplir, actes contraires à son droit de domaine, qui ne cessait pas d'exister au fond, juridiquement (n^{os} 1176 et s.).

SIXIÈME PARTIE

LE DROIT INTERNATIONAL DANS L'AVENIR

1711. — La lutte armée, qui s'est prolongée pendant plus de quatre années, de 1914 à 1919, a présenté plusieurs particularités importantes. Elle s'est distinguée de toutes celles qui l'avaient précédée par le nombre considérable des Etats qu'elle mit en présence : elle fut une immense conflagration mondiale, car plus de vingt Etats différents de l'Europe, de l'Asie, de l'Océanie et de l'Amérique devinrent des belligérants. Et, parmi eux, ce qui ne s'était pas non plus produit jusqu'ici, il y eut en quelque sorte des belligérants *actifs* et des belligérants *passifs* : quelques-uns des Etats qui déclarèrent la guerre aux puissances centrales ne se livrèrent contre elles à aucunes hostilités proprement dites, ils se bornèrent à assister leurs alliés, d'une manière plus ou moins effective, au point de vue économique. Une autre particularité du conflit est qu'il a encore conduit certains pays à rompre leurs relations diplomatiques avec les Empires du Centre sans les amener à faire suivre cette rupture d'une déclaration de guerre (1). Mais ce qui l'a caractérisé par-dessus tout, c'est qu'il a marqué une régression des plus sensibles dans le droit international de la guerre. — Alors que la tendance des Etats avait été au XIX^e siècle de considérer de plus en plus la guerre comme une relation d'Etat à Etat et non comme une relation d'individu à individu, les événements du conflit mondial ont fait revivre l'ancien principe des temps barbares que les actes des belligérants doivent être dirigés non pas seulement contre les forces militaires de l'adversaire, mais contre tous ses sujets, même paisibles et non armés, qu'ils doivent avoir comme but, non pas uniquement l'impuissance, mais l'extermination de l'ennemi. Au cours de cette guerre, en effet, l'Allemagne et ses alliés, par la pose de mines flottantes en pleine mer et par l'emploi intensif des sous-marins, se sont attaqués, pour les détruire, sans examen ni avertissement, aux navires marchands ennemis, et aussi aux navires marchands neutres, s'efforçant ainsi d'empêcher les approvisionnements de parvenir aux populations ennemies. Et, sur terre, ils n'ont pas soumis les non-combattants à un traitement plus humain :

(1) V. la liste des pays qui de 1914 à 1919 ont déclaré l'état de guerre ou l'état de rupture des relations diplomatiques, R. D. I. P., t. XXV, pp. 84, 91 et 92.

dans les pays qu'ils envahirent ou occupèrent, ils se livrèrent à des excès de toute sorte contre les personnes et les propriétés des habitants inoffensifs, sans distinction de sexe ou d'âge, les torturant ou les massacrant, les déportant et les internant dans des conditions sauvages, leur imposant les plus durs travaux, parfois de nature militaire et sur le front même de la bataille, les soumettant à des réquisitions et à des contributions illégales ou exorbitantes, pillant et dévastant leurs habitations, détruisant ou enlevant dans leurs usines les métiers et les matières premières de façon à empêcher le relèvement économique du pays. Obligés de répondre à ces procédés par des faits analogues, les Alliés se montrèrent également peu ménagers des droits des citoyens paisibles : ils étendirent dans une mesure jusqu'alors inconnue la notion de contrebande de guerre et ils s'efforcèrent d'entraver de toutes manières le commerce des neutres avec leurs adversaires ; ils organisèrent ce qu'on a appelé d'un terme impropre le « blocus » de l'Allemagne et de ses associés, afin de priver ces pays des produits nécessaires à leur armement et à leur subsistance.

1712. — Cette transformation du droit de la guerre, qui supprimait ainsi la distinction des combattants et des non-combattants, avait deux causes principales. La première était la conception qu'on se faisait de la guerre en Allemagne : pour les Allemands, la guerre est d'autant plus humaine qu'elle est plus cruelle, car elle aura alors une fin plus rapide : le terrorisme est le moyen le plus sûr d'amener l'ennemi à réclamer la paix. La seconde cause était le caractère spécial que présentait la guerre de 1914. Cette guerre fut avant tout une guerre de matériel. Il fallait construire avec rapidité, et en quantité inouïe, les engins de destruction les plus variés et les plus formidables que chaque jour la science découvrait. Or, pour cela, on avait besoin de matériaux et de travailleurs innombrables. Mais les premiers, dont la chimie ou la mécanique réclamait l'emploi pour faire œuvre de mort, étaient souvent des produits considérés jusqu'alors comme éminemment pacifiques, et que les belligérants, dans l'impossibilité de les fournir eux-mêmes, devaient demander à l'étranger : d'où un commerce intense que les adversaires avaient respectivement intérêt à empêcher le plus possible. Quant aux travailleurs, c'est dans la population paisible, surtout parmi les femmes, les vieillards et les enfants, qu'on fut forcé de les recruter, car les nations en guerre n'avaient pas trop de tous leurs hommes valides pour en faire des soldats ; les citoyens inoffensifs prirent ainsi en quelque sorte un caractère militaire qui les rendait aussi indispensables que la force armée proprement dite à la défense nationale : les atteindre dans leur vie et dans leurs biens, c'était dès lors diminuer les ressources et affaiblir la résistance de l'adversaire (1). Une des causes des barbaries commises dans la guerre mondiale de 1914 fut aussi le grand

(1) V. Blanchon, *La guerre nouvelle*, 1916.

nombre des puissances belligérantes et partant la faible quantité de celles demeurées neutres : la masse peu importante des neutres fut impuissante à imposer le respect du droit des gens (1).

1713. — La conduite de la guerre mondiale fut donc atroce. Peut-on croire qu'il en ira autrement à l'avenir ? Ce serait une illusion de l'espérer. Les progrès du mal ne s'arrêtent pas plus que les progrès du bien, et il est vraisemblable que si des guerres nouvelles ont lieu, elles ne seront pas moins étendues et seront plus terribles encore que celle qui ensanglanta le monde à l'aurore du xx^e siècle. En dépit des prescriptions du droit des gens, les guerres de l'avenir seront sans doute plus que jamais des guerres brusquées, qui se réaliseront par le moyen de navires sous-marins, et aussi à l'aide de flottes aériennes nombreuses et de canons à longue portée qui déverseront inopinément sur le pays qu'on veut combattre des projectiles et des gaz délétères et asphyxiants, sans qu'on ait besoin d'envahir le territoire continental de l'adversaire (2).

1714. — Faut-il donc désespérer de l'humanité ? Le passé démontre qu'on doit se garder d'un pessimisme excessif autant que d'un optimisme exagéré. Le monde a connu des époques aussi troublées, pendant lesquelles le droit international semblait avoir définitivement sombré ; et néanmoins, après la tourmente, celui-ci s'est relevé plus fort qu'il n'avait jamais été. C'est durant des siècles que les sujets paisibles des belligérants furent traités en ennemis au même titre que leurs forces militaires ; il fallut l'influence des philosophes du xviii^e siècle pour que leur respect fût ouvertement proclamé, et alors la thèse nouvelle fut observée pendant de longues années. Pourquoi ne la verrait-on pas triompher de nouveau ? Les réactions sont parfois d'autant plus puissantes que le mal a été plus grand.

1715. — Des tentatives nombreuses, et de diverses natures, ont été faites dans les siècles passés pour améliorer les relations entre les peuples. Certains, persuadés que la société des nations est en anarchie perpétuelle parce qu'elle n'a ni lois ni codes internationaux, se sont efforcés de codifier le droit des gens et de le rendre universel. D'autres ont cherché la solution dans l'institution de tribunaux spéciaux ou dans la création d'une organisation politique particulière qui, en assurant une sanction au droit des gens, dispenseraient les nations de recourir à la force pour trancher leurs conflits. D'autres, enfin, ont imaginé des moyens de parvenir à un désarmement ou à une limitation des armements des Etats. Mais les combinaisons ainsi imaginées n'ont jamais complètement réussi. Elles n'ont cependant pas non plus totalement échoué. Est-il téméraire de penser que

(1) Comp. Albéric Rolin, *Les fossoyeurs du droit de la guerre*, R. D. I. P., 2^e série, t. I, p. 137.

(2) V. Paul Fauchille, *La guerre de l'avenir et les moyens de l'empêcher*. Communication faite le 2 août 1919 à l'Académie des sciences morales et politiques, et R. D. I. P., 2^e série, t. I, pp. 406 et s.

l'élévation de la conscience des peuples fera disparaître à la fin, du droit international public, les imperfections qui le déparent ? Ne doit-on pas, au contraire, considérer tous ces projets comme de dangereuses utopies ou de funestes illusions, impossibles à réaliser et dont il faille se défendre ? Une époque viendra-t-elle jamais où, rigoureusement codifié et devenu universel, le droit international commandera à la terre entière pour le bonheur de tous les peuples et de toutes les nations ? La guerre cessera-t-elle un jour d'assurer seulement et exclusivement le triomphe de la force pour ne servir qu'à procurer la réalisation d'une exacte justice et imposer virtuellement aux Etats le respect du droit ?

1716. — A l'époque contemporaine, comme on l'avait fait déjà en des temps plus lointains, on a également songé, pour assurer la paix du monde, à des changements dans l'organisation internationale. C'est dans ce but que, le 28 avril 1919, sur l'initiative du président des Etats-Unis Woodrow Wilson, la conférence de la Paix de Paris adopta un Pacte instituant une « Société des Nations », destinée à s'élever au-dessus des intérêts contraires et des ambitions rivales des différents Etats. Engagement par la Société des Nations de garantir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de ses membres ; obligation pour ceux-ci de soumettre tout différend pouvant survenir entre eux à l'arbitrage ou à l'examen du Conseil de la Société ; devoir pour les membres de la Société de considérer comme ayant commis vis-à-vis d'eux un acte de guerre tout Etat entrant en guerre soit avant l'expiration des délais fixés pour la sentence arbitrale ou pour la décision du Conseil, soit dans les trois mois qui suivront cette sentence ou cette décision, et, comme conséquence, obligation pour eux de rompre immédiatement avec l'Etat en rupture de pacte ou avec ses nationaux tous rapports et toutes relations commerciales ou financières ; recommandation aux membres de la Société des Nations d'employer leurs forces militaires à une action commune pour faire respecter les stipulations du pacte : telles sont les dispositions principales qui doivent, à l'avenir, d'après le covenant d'avril 1919, constituer l'ordre nouveau dans le domaine international. Ces dispositions auront-elles en fait tout le résultat qu'on en espère ? Des Etats, comme les Etats-Unis, ont manifesté quelque répulsion à les adopter. Et, en supposant que toutes les nations s'y rallient, les mesures qu'elles supposent sont peut-être insuffisantes pour empêcher vraiment le déchaînement des hostilités. Dans la réalité des choses, le pacte n'a pas édicté impérieusement l'interdiction du recours à la guerre : aucun de ses articles n'a interdit ce recours d'une façon générale et définitive ; certains l'admettent même comme parfaitement légitime dans des cas déterminés ; et, là où l'interdiction est prononcée, le pacte se dispense d'imposer la sanction militaire d'une force internationale.

1717. — Mais le traité de paix de Versailles conclu avec l'Allemagne

ne s'est pas borné à confirmer, en l'insérant dans son texte, l'institution de la Société des Nations. Il a lui-même introduit dans ce qui doit constituer le droit international de l'avenir un principe nouveau qui, dans la pensée de ses auteurs, est de nature à supprimer la guerre. — Jusqu'ici, les traités de paix contenaient presque tous ce qu'on appelait la « clause d'amnistie », c'est-à-dire une clause destinée à jeter l'oubli sur toutes les violations du droit nées du fait de la guerre. Une semblable clause ne figure point dans l'acte de Versailles ; et c'est un principe tout contraire qui s'y trouve formulé. Entre les peuples, pas plus qu'entre les individus, la justice, désormais, ne doit être un vain mot : tout acte contraire au droit doit recevoir son expiation, quel que soit celui qui l'a commis, si haut placé qu'il soit. Les articles 227 et suiv. du traité, dans leur texte primitif du 7 mai 1919 comme dans leur texte définitif du 28 juin suivant, ont donc décidé que : 1° l'ex-empereur d'Allemagne Guillaume II serait traduit devant un tribunal spécial composé de cinq juges nommés par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et le Japon, pour répondre de l'offense suprême par lui commise contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités ; 2° toutes les personnes coupables d'avoir commis des actes contraires aux lois et coutumes de la guerre devraient être livrées par le gouvernement allemand aux puissances alliées et associées qui les lui auraient désignées, pour être jugées par leurs tribunaux militaires. Les auteurs du traité espéraient qu'en proclamant ainsi la responsabilité personnelle et en assurant la punition des auteurs d'une guerre injustement ouverte ou irrégulièrement conduite, on ferait un exemple qui donnerait à réfléchir à ceux qui à l'avenir seraient tentés de les imiter. — L'idée qui les inspirait est des plus justes ; les exigences de la morale comme celles de la justice en imposent la réalisation : tout criminel doit être puni (1). — Cette idée a, cependant, dans chacune de ses applications, soulevé en Allemagne, et ailleurs, de fortes objections (2).

(1) Comp. Loubat, *De la nécessité d'un code pénal international*, Le Temps du 31 octobre 1920, p. 3.

(2) Le fait par le chef d'un Etat de décréter et d'autoriser une guerre injuste ou irrégulière a toujours été considéré comme un acte de gouvernement, échappant à l'application des lois pénales ; est-il possible d'intenter une poursuite criminelle pour un fait qui n'était pas jusqu'alors jugé illicite ? Où est la loi qui, dans un Etat quelconque, menace d'une peine l'offense contre la loi morale internationale et la violation des traités ? Est-il, d'autre part, admissible de prévoir un tribunal extraordinaire et de créer à titre de loi extraordinaire une loi de châtiement ayant un effet rétroactif ? Telles sont les observations que fit le gouvernement allemand, en ce qui concerne le cas de son ex-empereur, dans une note adressée le 20 mai 1919 au président de la conférence de la paix. C'est pour des motifs analogues qu'à la fin de janvier 1920 les Pays-Bas refusèrent aux puissances alliées et associées de leur livrer Guillaume II, réfugié sur leur territoire. Peut-être eût-il été préférable de limiter la poursuite contre l'ancien kaiser aux seules violations des lois et des coutumes de la guerre, c'est-à-dire à des infractions de droit commun indiscutablement punissables, et de le traîner

1718. — Le droit international de l'avenir ne devra-t-il pas aller plus loin encore en érigeant en un principe général et absolu la mesure que le traité de Versailles n'a proclamée que pour les auteurs des crimes commis pendant la guerre de 1914-1919 ? A cet égard une réforme du droit des gens existant s'impose absolument. Toutes les nations devraient s'entendre pour proclamer, dans une convention solennelle, qu'une guerre ouverte ou conduite en dehors des principes reconnus du droit des gens entraînera la responsabilité *personnelle*

pour ces faits devant les mêmes tribunaux qui jugeront ses troupes et qui, dès longtemps existants, étaient tout prêts pour lui infliger le châtement mérité. Mais on peut croire que, même ainsi comprise, la poursuite contre Guillaume II aurait été encore l'objet de protestations de la part de l'Allemagne. Car celle-ci s'est élevée non moins vivement contre la livraison et le jugement par les tribunaux militaires des Alliés et Associés de ses généraux, officiers et soldats, coupables d'avoir commis sur le territoire de leurs ennemis des actes défendus par les lois et les usages de la guerre internationale, en réalité constitutifs des crimes et des délits de droit ordinaire. Et, à cet égard, tant dans ses remarques du 7 mai 1919 que dans des notes du 5 novembre 1919 et du 25 janvier 1920, elle a fait valoir des considérations tout à la fois politiques et économiques. Elle a principalement soutenu que l'honneur allemand ne permettait pas la livraison des prétendus coupables et s'opposait à leur jugement par les gouvernements intéressés. Toutefois, fait digne de remarque, elle n'a pas nié que ses autorités militaires et civiles aient commis des violations des lois et coutumes de la guerre et elle n'a point prétendu que ces violations étaient de simples faits de guerre échappant à toute répression. Elle s'est, en effet, déclarée disposée à traduire devant ses propres tribunaux, spécialement devant la Cour suprême de Leipzig, tous les Allemands qui lui seraient désignés par les gouvernements alliés et associés comme coupables d'une violation des lois et coutumes de la guerre. Une telle solution, en vérité, est inacceptable comme contraire à tous les principes : quand, à l'intérieur d'un Etat, un étranger commet une infraction, le tribunal compétent pour en connaître n'est pas celui du pays dont le coupable a la nationalité, mais celui du pays sur le territoire duquel le délit a été accompli. Est-il bien vrai de dire, d'autre part, comme le fait l'Allemagne, que son honneur soit en cause ? Dans la réalité des choses, il y a ici pour elle une question d'amour-propre beaucoup plus qu'une question d'honneur. Ce qui a vraiment porté atteinte à l'honneur de l'Allemagne, ce sont tous les actes criminels que ses autorités ont commis ; le seul moyen pour elle de retrouver l'honneur serait de se désoladiriser des auteurs de ces crimes, de donner à leurs victimes, en les livrant à leur juste vindicte, le dédommagement auquel elles ont droit. Au surplus, en dépit des objections qu'elle a soulevées, la République allemande a finalement accepté de signer le traité de paix qui lui était imposé ; elle doit dès lors en exécuter les articles 227 et suiv. aussibien que toutes les autres clauses. — Dans leur note responsive du 15 février 1920, les Alliés ont toutefois pris acte de la déclaration faite par le gouvernement allemand qu'il est prêt à ouvrir une procédure pénale devant la Cour suprême de Leipzig, cette procédure étant compatible avec l'exécution de l'article 228 du traité de paix et expressément prévue à la fin de son premier alinéa. Mais ils ont formellement rappelé qu'une pareille procédure ne pourra en aucun cas annuler les dispositions des articles 228 à 230 et que, si elle doit avoir pour effet de soustraire les inculpés au juste châtement de leurs forfaits, ils exerceront dans ce cas leur droit dans sa plénitude en saisissant leurs propres tribunaux. En répliquant à la Hollande, ils ont, d'autre part, le 14 février, insinué que celle-ci, au lieu de garder Guillaume II sur son territoire continental, devrait l'envoyer en exil aux Indes néerlandaises, où, plus éloigné de l'Allemagne, il ne pourrait se livrer aussi facilement à des

de ceux qui se rendront coupables de pareilles violations : les détenteurs de la puissance souveraine qui ordonneront, autoriseront ou laisseront se commettre des actes contraires au droit et tous ceux qui y prendront une part seront traduits devant un haut tribunal international, qu'on aura spécialement créé, qui les condamnera à des peines régulièrement établies et particulièrement rigoureuses ; ce tribunal, qui sera en quelque sorte le tribunal de la Société des Nations, aura comme juges des représentants non seulement des puissances belligérantes, mais de tous les Etats quelconques, et de la sorte on ne saurait accuser ses décisions d'être inspirées par des idées de vengeance (1). Alors, règnera une rigoureuse justice. Et si les responsables — souverains et chefs d'Etat, membres du gouvernement et parlementaires, généraux, officiers et soldats — savent que désormais la mort — et une mort ignominieuse — les attend, il y aura des chances pour qu'ils se gardent de s'engager dans une entreprise qui les conduira, quelle qu'en doive être l'issue, à l'échafaud. Mais, pour que pareille menace puisse avoir sur eux une efficacité réelle, il faudra que la répression leur apparaisse comme absolument certaine. Or, la Société

intrigues avec ses partisans : à cette insinuation les Pays-Bas, dans les premiers jours de mars, ont donné une réponse aussi négative que celle qu'ils avaient fournie relativement à la demande d'extradition de l'empereur d'Allemagne. Les notes de la Hollande et de l'Allemagne et celles des puissances alliées offrent un excellent exemple de l'opposition existant entre le droit international qui est encore en vigueur et celui qui doit à l'avenir régir le monde. C'est en invoquant uniquement le droit de souveraineté et d'indépendance et l'intérêt particulier de l'Etat que les premiers ont refusé de livrer les Allemands coupables de violations du droit des gens. C'est, au contraire, sur des raisons d'ordre général, le sentiment de la justice et l'utilité commune des peuples, que les seconds ont basé leurs prétentions : « Les Pays-Bas, dit spécialement leur note à la Hollande de février 1920, ont en commun avec les nations civilisées le devoir d'assurer la punition des crimes contre le droit et contre les principes de l'humanité ; ... le devoir auquel nul ne peut se dérober pour des raisons nationales, si sérieuses qu'elles soient, est de s'unir pour punir d'une manière exemplaire les auteurs responsables des désastres et des abominations de la guerre : ... il y a ici un besoin de justice que réclame la conscience de l'humanité » *. On ne peut en effet, au point de vue du droit international, méconnaître l'importance de la règle nouvelle introduite dans les articles 227 et suiv. du traité de Versailles. Elle donne certainement satisfaction au sentiment de la justice et elle est de nature à décourager tous ceux qui seraient tentés de suivre un criminel exemple.

(1) Au cours des réunions du Comité consultatif des juristes qui se tinrent à la Haye du 16 juin au 24 juillet 1920 pour discuter l'organisation de la Cour permanente de justice internationale prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, le président de l'assemblée, M. le baron Descamps, proposa l'établissement d'une Haute Cour de justice internationale chargée de juger les crimes contre le droit des gens universel. Cette proposition donna lieu à une discussion intéressante (*Procès-verbaux des séances du Comité*, pp. 407 et s.). Elle se transforma finalement en un vœu du Comité tendant à l'établissement d'une pareille Cour (*Procès-verbaux*, t. II, p. 748). Ce vœu a été transmis au Conseil de la Société des Nations pour être adressé à l'Assemblée de cette Société.

* V le texte de cette note dans le Temps du 18 février 1920.

des Nations, quand elle aura à demander la livraison des coupables, ne se heurtera-t-elle pas à la résistance de leur propre nation ? Et, pour obtenir satisfaction, n'est-ce pas à une lutte armée qu'elle sera finalement réduite ? Afin d'éviter ce résultat, on devrait ajouter à la menace contre les responsables une menace contre le peuple lui-même : la Ligue des Nations déclarera aux Etats que toute protection accordée par l'un d'eux à ceux qui violeront le droit le placera au ban des nations et entraînera immédiatement contre lui, pour un temps aussi long que sa durée, un boycottage particulièrement rigoureux, industriel, commercial et financier. Ainsi l'on pourra espérer que se trouveront sauvegardés la paix du monde et le respect des lois internationales (1). Les Etats sont ici spécialement solidaires. A raison de l'enchevêtrement toujours plus grand des intérêts, qui les rend de plus en plus dépendants les uns des autres, une guerre qui éclate entre deux d'entre eux doit être en effet pour tous la source des plus grandes misères. Il faut donc que chacun coopère aux moyens de rendre les conflits aussi rares que possible.

1719. — L'un des principes qui à l'avenir doit régir les relations des Etats est le principe de la solidarité morale et matérielle des pays civilisés. Ce principe, même accepté, sera-t-il toutefois une garantie certaine de paix ? Sans nul doute, il sera susceptible d'éviter bien des guerres : les Etats s'abstiendront d'autant plus d'y recourir qu'à raison de leur interdépendance le conflit existant entre deux pays doit avoir vis-à-vis des autres de sérieuses répercussions, notamment au point de vue commercial et économique. Mais un tel principe ne sera pas non plus à ce point de vue sans inconvénients. Il peut aussi conduire à des guerres *étendues*, puisque la guerre qui éclate entre deux Etats, intéressant forcément tous les pays qui sont solidaires des belligérants, les entraînera avec eux dans les hostilités.

En réalité, le principe de la solidarité des peuples n'aura un effet réellement bienfaisant que s'il doit venir à bout de tous les égoïsmes. Et ainsi c'est en définitive une question morale qui doit dominer les relations internationales. Ce qu'il faut développer, entre tous les Etats, c'est l'esprit de rapprochement fraternel, en leur démontrant les avantages de l'union pour l'action pacifique, car c'est la fraternité qui seule pourra amener la paix des peuples. Mais ce résultat pourra-t-il être jamais atteint ? L'égoïsme des Etats n'opposera-t-il pas un insurmontable obstacle ? La résistance que certains Etats, comme les Etats-Unis, ont opposée à l'idée d'une Société des Nations, fondée sur la conception de solidarité, dont l'initiative avait été prise cependant par leur Président, permet à cet égard bien des doutes. L'attitude qu'ont prise après l'armistice certaines des puissances alliées vis-à-vis des Etats avec lesquels elles avaient fait la guerre, et qui consista à

(1) V. Paul Fauchille, *La guerre de l'avenir et les moyens de l'empêcher*, R. D. I. P., 2^e série, t. I, pp. 417-418.

confisquer à leur profit des avantages qu'elles auraient dû laisser à ces Etats ou tout au moins partager avec eux, autorise également toutes les craintes. L'avenir d'un droit international, basé sur la solidarité, n'apparaît donc pas aussi certain qu'on pourrait le souhaiter. Est-ce à dire cependant qu'on doive en désespérer ?

1720. — Au cours des siècles, et dans les temps les plus récents par l'institution d'une Société des Nations (1), on a essayé, pour garantir la paix des peuples, de proclamer et d'assembler des règles, s'imposant aux Etats. Ces règles, fussent-elles excellentes, ne sauraient suffire. Sans doute, une organisation internationale est une condition de l'ordre, car elle le soutient et le facilite. Mais, on l'a dit fort justement (2), « l'organisation et les institutions qui en sont à la fois l'effet et l'instrument n'ont pas en elles-mêmes la vertu d'assurer le règne de la concorde et de l'équité. Elles valent moins qu'elles ne font valoir. Leur influence et leurs bienfaits dépendent moins de ce qu'elles sont que de l'esprit qui préside à leur maniement. Il n'y a pas d'organisation ni d'institutions qui puissent maintenir la paix entre groupes, nations ou Etats qui ne croient qu'au droit de la force et qui croient avoir la force. Toute organisation, toute institution, établies en vue d'assurer la paix et la justice dans les rapports entre Etats, ont besoin d'être soutenues par l'esprit international : avec cet esprit, l'anarchie des souverainetés sera sans péril ; sans cet esprit, toute organisation sera sans vigueur ». — Mais qu'est-ce que l'esprit international ? C'est, suivant une heureuse expression d'un savant américain, M. Nicholas Murray Butler (3), « l'esprit de justice et de bienveillance mutuelle dans les relations internationales » : l'esprit international n'est pas autre chose que « cette habitude de penser des relations et des affaires étrangères et cette habitude d'en traiter qui regardent les autres nations du monde civilisé comme des égales, libres et coopérant afin d'aider les progrès de la civilisation, de développer le commerce et l'industrie et de répandre la lumière et la civilisation à travers le monde ». « Il suppose, remarque M. Dupuis (4), la modération des

(1) M. Alvarez, dans un livre fort intéressant, intitulé *Le droit international de l'avenir*, 1916, a fait un exposé très complet des idées diverses émises par les gouvernements, les associations politiques et scientifiques et les publicistes sur l'organisation de la société internationale de l'avenir, ainsi que des propositions présentées à ce sujet à l'Institut américain de droit international ; il a ensuite indiqué quelles doivent être, d'après lui, les bases de cette réorganisation. — L'Institut américain de droit international a rédigé, dans sa session de la Havane de janvier 1917, pour les Etats du continent américain, un important projet sur la création d'une « Union continentale ou Conseil de conciliation », qui semble bien avoir inspiré M. Wilson dans son projet de Pacte de la Société des Nations (Institut américain de droit international, Acte final de la session de la Havane, 22-27 janvier 1917, pp. 116 et s.).

(2) Dupuis, *L'organisation internationale et la notion de souveraineté*, 1919, p. 7.

(3) Nicholas Murray Butler, *A world in ferment*, p. 237.

(4) Dupuis, *op. et loc. cit.*

désirs, le frein volontaire des ambitions, le pas donné à la justice sur l'intérêt, mais il doit être éclairé et soutenu par une vue juste et claire de l'intérêt commun des Etats, lequel ne contredit accidentellement l'intérêt propre de quelques-uns que pour servir tour à tour celui de chacun ».

Comment, sans l'esprit international, un mécanisme, aussi parfait fût-il, pourrait-il assurer la concorde et la paix ? Ce mécanisme ne saurait à lui seul prévenir les conflits internationaux. Or, si des conflits s'élevaient, c'est nécessairement à la force que, à défaut d'un sentiment de justice et de bienveillance mutuelle, l'organisation internationale devra recourir. Il faudra donc que celle-ci ait une force supérieure à celle de l'Etat récalcitrant. Cela est-il pratiquement possible ? « L'existence d'une force internationale supérieure à celle de tout Etat ou de toute association éventuelle d'Etats paraît actuellement chimérique. Elle supposerait, pour être vraiment efficace, la disparition de toutes les armées nationales faisant place à une gendarmerie internationale, ce qui impliquerait l'Etat unique ou, si l'on préfère, un super-Etat dominant tous les Etats. Où sont les gouvernements disposés à abdiquer au profit d'une monarchie ou d'une fédération universelle ? Si les armées nationales subsistent, l'exécution peut être confiée soit à une armée internationale composée de contingents nationaux, soit à une ou plusieurs puissances. Mais alors la force armée internationale risque fort d'être à la merci du bon vouloir des contingents nationaux ou des Etats désignés pour assurer l'exécution » (1).

1721. — Est-il possible d'espérer que soit instauré dans le monde l'esprit international ? La vérité est que ceci est exclusivement une question de *moralité*. Dans le domaine du droit public comme dans celui du droit privé, les lois ne sont rien sans les mœurs : la morale internationale est aussi essentielle que la morale individuelle. Pour faire triompher les idées de la justice internationale, il faut donc se préoccuper beaucoup moins d'édicter des règles équitables que de transformer les mœurs des nations, de façon que celles-ci mettent au-dessus de leurs pensées égoïstes les principes de la morale : des lois excellentes seront rarement appliquées, si les mœurs sont mauvaises ; avec de bonnes mœurs les bonnes lois, qui suivront naturellement, recevront au contraire leur application. Mais comment transformer les mœurs des nations ? En transformant les mœurs des individus, car c'est en définitive l'ensemble des individus qui constitue la nation. Et on ne changera la moralité des individus que si, combattant les vues d'intérêt particulier et de puissance égoïste, on développe en eux des idées d'intérêt général, de solidarité et de fraternité. C'est en substituant au matérialisme effréné, dont le passé offre de nombreux

(1) Dupuis, Compte rendu du livre de M. Scelle sur *Le pacte des nations et sa liaison avec le traité de paix*, Revue des sciences politiques, 1920, t. XLIII, p. 772.

exemples, un spiritualisme sagement ordonné que, peu à peu, et lentement à coup sûr, on parviendra à obtenir ce résultat (1).

La diffusion de la connaissance des affaires internationales par la création d'institutions et d'écoles scientifiques, par l'organisation de conférences et de réunions, par la publication de livres, de journaux et de revues peut, ici, jouer un rôle important. On doit dès lors, à cet égard, se féliciter de voir en 1921 s'organiser à la Haye une « Académie de droit international » (2), dont l'idée première revient à M. Asser, et à Paris, sur l'initiative de MM. Alvarez, Paul Fauchille et de Lapradelle, un « Institut des Hautes études internationales » (« Ecole internationale de droit international ») (3). En dirigeant l'opinion publique, ces institutions s'efforceront de la rendre plus saine et par là d'influer heureusement sur les dirigeants des Etats. Il serait également fort utile, comme on l'a proposé à l'Union juridique internationale, et comme cela existe déjà en Uruguay, d'introduire dans les différents pays un enseignement primaire et secondaire de la morale internationale (4).

(1) V. Paul Fauchille, *Lettre adressée le 22 septembre 1911 à M. James Brown Scott, sur l'œuvre de la Division de droit international de la Dotation Carnegie pour la paix internationale*, Carnegie Endowment for international Peace, Year Book, 1911, p. 128, et *Avant-propos*, R. D. I. P., 2^e série, t. I, pp. 5 et s.

(2) Cette Académie, déclarent ses statuts, constitue un centre de hautes études de droit international (public et privé) et des sciences connexes, pour faciliter l'examen approfondi et impartial des questions se rattachant aux rapports juridiques internationaux ».

(3) L'Institut des Hautes études internationales ou Ecole internationale de droit international se propose, d'après ses statuts, « 1^o de contribuer à la reconstitution du droit international en conformité des exigences actuelles de la vie des Etats ; 2^o de développer l'influence des idées de justice et de morale sur la formation du droit international ; 3^o de resserrer les liens de bonne entente et d'amitié entre les membres de la Société des Nations ; 4^o de répandre les connaissances du droit des gens dans le public, dans la presse, et aussi dans les milieux militaires ; 5^o d'aider au perfectionnement de la préparation à certaines carrières, comme la diplomatie et les consulats, la magistrature et le barreau, le commerce et les finances ».

(4) V. *Séances et travaux de l'Union juridique internationale*, session des 17-24 mai 1919, pp. 94 et s., 111 et s. et session de novembre 1919, p. 183.

INDEX ALPHABÉTIQUE

DU TOME II

N. B. — Les chiffres indiquent les numéros de l'ouvrage

A

Aboukir. (Cas de l'), 1395⁴⁰, 1470.

Abstention des neutres de toute participation aux hostilités, 1454 et s.

Abus du Drapeau parlementaire, 1085. — Du signe de la Croix-Rouge, 1085.

Achat. De navires de guerre belligérants par un Etat neutre, 1471. — De vivres en pays neutre, 1474⁸.

Achèvement des blessés, 1081¹.

Actes d'hostilité des aéronefs belligérants au-dessus du territoire neutre, 1476¹¹.

Actions judiciaires. Sujets ennemis, 1065 et s.

Adelphotis. (Cas du), 1588⁴⁸.

Administration. En pays occupé, 1174 et s.

Voir *Fonctionnaires*.

Aéronautes. En temps de guerre, 1107, 1395²⁴, 1440⁴ et s., 1440⁴². — Aéronautes belligérants perdus en mer ; conduite des sujets neutres, 1481⁴. — Atterrissage en territoire neutre, dans les eaux territoriales neutres, en pleine mer, 1476¹⁷ et s.

Voir *Aéronef. Domaine aérien. Guerre aérienne. Messager*.

Aéronef. Caractère, 1476²¹. — Caractère ennemi, 1440²⁴. — Actes hostiles au-dessus du territoire neutre, 1476¹¹. — Objet de contrebande de guerre, 1588¹⁷. — Circulation des aéronefs privés belligérants au-dessus du territoire et des eaux neutres, 1493². — Circulation des aéronefs neutres dans l'atmosphère des belligérants, 1481². — Circulation et séjour des aéronefs militaires et des aéronefs publics au-dessus du territoire neutre, 1476¹², 1476¹³, 1476¹⁴. — Belligérants : entrée et séjour dans l'atmosphère des pays

neutres, 1476¹¹ et s. — Neutres : entrée et séjour dans l'atmosphère des pays belligérants, 1481². — Capture, 1440²², 1440³², 1440²⁵, 1440²⁸, 1671⁵, 1673, 1691². — Destruction, 1440²⁸, 1440³⁷, 1691¹¹.

Aéronefs employés à des missions scientifiques ou philanthropiques. Exception à la capture et à la destruction, 1440¹¹.

Aéronefs parlementaires, 1440⁴¹.

Aéronefs privés armés, 1440¹⁷.

Aéronefs sanitaires, 1440⁴¹.

Aérostaf libre non monté, 1440⁴⁹.

Africa. (Cas de l'), 1588⁴⁸.

Agent diplomatique dans place assiégée, 1099¹. — En territoire belligérant, 1489². — En territoire occupé, 1099¹. — Caractère de l'agent diplomatique d'une puissance neutre chargé des intérêts d'un gouvernement belligérant, 1048².

Aggis. (Cas de l'), 1691¹ note.

Aghios Nicolaos. (Cas de l'), 1656²⁰.

Agordat. (Cas de l'), 1395⁸, 1588³⁹.

Alabama. (Cas de l'), 1467.

Alexander. (Cas de l'), 1395⁹.

Alexandra. (Cas de l'), 1467.

Alexandre I^{er}. (Cas de l'), 1386.

Alfred Nobel. (Cas de l'), 1588²⁵.

Allanton. (Cas de l'), 1691¹ note.

Alliance. Conséquences au point de vue de la belligérance, 1045². — Effet au point de vue de l'interdiction de commerce, 1064. — Effet sur les traités de paix, 1708¹.

Almazora. (Cas de l'), 1534⁷, 1660¹.

Amasis. (Cas de l'), 1273⁸.

Ambulance. Voir *Etablissement sanitaire*.

Amiral Ganteaume. (Cas de l'), 1383², 1395², 1534⁷.

Amnistie, 1700, 1717.

Angarle. En temps de guerre : historique et conditions, 1490⁴. — Usage vis-à-vis des neutres, 1490². —

- Usage par les neutres, 1490^o. — Dans les airs, 1493⁴.
- Angelike.** (Cas de l'), 1588²⁵.
- Anna.** (Cas de l'), 1451².
- Annexion de territoire.** 1704.
- Antipathies.** Voir *Manifestation de sympathie ou d'antipathie*.
- Appam.** (Cas de l'), 1409 note, 1464.
- Arabra.** (Cas de l'), 1691¹ note.
- Arabic.** (Cas de l'), 1395⁴⁰.
- Archives.** En pays occupé, 1180.
- Ardova.** (Cas de l'), 1691¹ note.
- Armée aérienne.** Composition, 1440¹⁴. et s.
- Armée maritime.** Voir *Flotte de guerre*.
- Armée régulière.** Dans la guerre terrestre, 1068. — Dans la guerre maritime, 1273¹. — Dans la guerre aérienne, 1440¹⁴.
- Armée terrestre.** Composition, 1067 et s.
- Armement de navires de guerre et de navires corsaires en territoire neutre.** 1466 et s., 1476²⁵.
- Armes.** Saisies par belligérant vainqueur ou occupant, 1123, 1206, 1230. — Le neutre peut-il en fournir à un belligérant ? 1472 à 1474^o, 1479.
- Armistice.** 1140, 1249, 1395⁶⁰, 1696 et s.
- Arrêt de prince.** 1490⁷.
- Arrêts.** En pays occupé, 1166².
- Asile en eaux neutres.** 1463³ et s.
- Askold.** (Cas de l'), 1463¹⁷.
- Assassinat d'un ennemi.** Moyen de guerre, 1081¹.
- Assistance hostile.** Sur mer, 1588¹⁵, 1588⁴⁴. — Dans les airs, 1588¹⁷.
Voir *Contrebande par analogie*.
- Asturias.** (Cas de l'), 1395⁴¹.
- Atalanta.** (Cas de l'), 1313, 1531⁵.
- Athens.** (Cas de l'), 1383², 1400¹.
- Athènes.** (Cas de l'), 1588²⁵.
- Atlas.** (Cas de l'), 1439¹.
- Attaché militaire.** 1077², 1099¹, 1315².
- Attaque nocturne.** En temps de guerre, 1086, 1440²⁰.
- Atténuations et exceptions.** Aux principes de la capture et de la destruction de la propriété privée ennemie sur mer, 1395 et s. — Aux principes de la capture et de la destruction de la propriété publique ennemie sur mer, 1395²⁰.
- Atterrissage.** Aéronautes belligérants en territoire neutre, dans les eaux territoriales neutres ou en pleine mer, 1476¹⁷ et s.
- Augusta.** (Cas de l'), 1415.
- Aurora.** (Cas de l'), 1463¹⁷, 1488.
- Australia.** (Cas de l'), 1440.
- Avenir du droit international.** 1711 et s.
- Avertissement.** En matière de bombardement, 1096, 1320¹, 1440²⁰.

B

- Balonnette en forme de seie.** Moyen de guerre barbare, 1082.
- Balle dum-dum.** Moyen de guerre barbare, 1082, 1316.
- Ballon captif.** Usage en temps de guerre, 1440⁴³, 1476⁴².
- Baltique.** Mer ni fermée, ni neutralisée, 1270¹.
- Banque.** Voir *Caisses privées*.
- Baralong.** (Cas du), 1395⁴⁰.
- Bateau affecté au pilotage.** Exception à la capture et à la destruction, 1395⁷.
- Bateau affecté au service des phares.** Exception à la capture et à la destruction, 1395⁷.
- Bateau camouflé.** Moyen de guerre licite, 1317¹.
- Bateau-pêcheur.** Exception à la capture et à la destruction, 1395².
- Bateau-piège.** Moyen de guerre licite, 1317¹.
- Bâtiment hospitalier.** Exception à la capture et à la destruction, 1395⁶.
Voir *Convention de Genève*.
- Battelan.** (Cas du), 1691¹ note.
- Bawtry.** (Cas du), 1691¹ note.
- Bella Scutarina.** (Cas du), 1588⁴⁶.
- Belligérants.** Détermination de la qualité de, 1045 et s., 1068 et s. — Reconnaissance de la qualité de, 1293. — Alliés des belligérants, 1045². — Commerce, 1060 et s., 1534⁶ et s.
- Bellone.** (Cas du), 1401 note.
- Benbrook.** (Cas du), 1273².
- Berger I.** (Cas du), 1395⁷⁰.
- Berlin.** (Cas du), 1395².
- Berlin (Décret de).** Décret du 21 novembre 1806 (*Blocus continental*).
- Bermuda.** (Cas du), 1567², 1567⁹.
- Bernisse.** (Cas du), 1406².
- Bertha Elizabeth.** (Cas du), 1406².
- Bibliothèques.** En pays occupé, 1180.
- Blens.** Effets de la guerre, 1056 et s.

- Biens de l'Etat.** En pays occupé, 1176 et s.
- Biens des établissements publics.** En pays occupé, 1176 et s.
- Biens meubles et immeubles des sujets neutres en territoire belligérant.** Sort, 1490.
- Bjornstjörme Björnson.** (Cas du), 1588²⁴.
- Blessés.** Dans la guerre sur terre, 1109 et s. — Dans la guerre sur mer, 1395²⁹. — Dans la guerre aérienne, 1440⁴⁴. — Achèvement, 1081¹.
- Blocus maritime.** En temps de guerre, 1319, 1589 et s. — Définition, 1589. — Son but, 1589 et s. — Son fondement, 1591 et s. — Historique, 1596 et s. — Ligues de neutralité armée, 1599. — Blocus continental, 1602. — Déclaration de Paris du 16 avril 1856, 1606. — Guerre de Sécession, 1607. — Guerres de 1864, 1870, 1877, etc., 1608 et s. — Codification, 1609¹ et s.
- Avant la déclaration de Londres du 26 février 1909, 1610 et s. — D'après la déclaration de Londres, 1656¹ et s. — Postérieurement à la déclaration de Londres, 1656¹⁸ et s.
- Conditions d'existence, 1610 et s. — Etat de guerre, 1611 et s., 1656²² et s. — Lieux bloqués, 1616, 1656²; littoral, embouchures de fleuves, détroit, 1616 et s. — Investissement réel, 1622 et s., 1656². — Déclaration et notification, 1614, 1631 et s., 1656¹ et s.
- Effets du blocus, 1638 et s., 1656⁸ et s. — Sortie des navires neutres, 1639, 1656⁸. — Obligatoire pour les navires ennemis et pour ceux des sujets du belligérant bloqueur, 1641, 1656⁸, 1656²⁰.
- Violation du blocus, 1642 et s., 1656⁹, 1656¹², 1656²². — Acte matériel de rupture, 1643, 1656⁹. — Prétendu droit de prévention, 1648. — Théorie de la continuité du voyage, 1649, 1656¹⁰, 1656²⁰. — Prétendu droit de suite, 1651, 1656¹¹. — *Quid* de la confiscation du navire et de la cargaison ? 1653 et s., 1656¹². — *Quid* de l'équipage ? 1656. — Violation par aéroplanes, 1656¹⁴.
- Blocus nouveaux, 1656²¹ et s. — Conception nouvelle du blocus, 1656²².
- Blocus de cabinet,** 1625.
- Blocus effectif,** 1595.
- Blocus fletif,** 1595.
- Blocus par eroisière,** 1595.
- Blocus par mines,** 1626¹.
- Blocus par pierres,** 1626¹.
- Blocus per notificationem,** 1625.
- Blocus réel,** 1595.
- Blocus sur papier,** 1595.
- Blocus terrestre.** Moyen de guerre licite, 1092¹.
- Bols.** Voir *Forêts*.
- Bombardement.** Moyen de guerre licite en cas de guerre terrestre, ses conditions, 1094 à 1099. — En cas de guerre maritime, 1320 à 1320⁴. — En cas de guerre aérienne, 1440⁴⁴ à 1440²¹.
- Bombardement aérien.** Voir *Bombardement*.
- Bombardement de destruction,** 1098¹, 1440²².
- Voir *Bombardement*.
- Bombardement d'occupation,** 1094 et s., 1098¹.
- Voir *Bombardement*.
- Bombardement maritime.** Voir *Bombardement*.
- Bombardement terrestre.** Voir *Bombardement*.
- Bombes aériennes.** Moyen de guerre licite, 1440²¹.
- Bouches inutiles.** Voir *Sortie des bouches inutiles hors d'une place assiégée*.
- Breslau.** (Cas du), 1320², 1384⁸, 1471.
- Brest-Litowsk :** Traités conclus par l'Allemagne et ses alliés avec la Russie et d'autres Etats, en 1918, 1696² et s., 1705¹, 1706 et s.
- Britannie.** (Cas du), 1395⁴¹.
- Brussels.** (Cas du), 1313, 1420.
- Bruxelles.** Déclaration d'août 1874 sur les lois et coutumes de la guerre, 1011¹, 1161.
- Bundesrath.** (Cas du), 1567⁹
- Bureau de neutralité,** 1446².
- Bureau de renseignement sur les prisonniers de guerre,** 1127².
- Burma.** (Cas du), 1691¹ note.
- Butin.** Conditions, 1230.

C

- Câbles télégraphiques.** Destruction en temps de guerre, 1187¹, 1321, 1321¹.
- Voir *Télégraphes*.
- Cabotage.** En temps de guerre, 1533.

- Caissons privés.** Effets de l'occupation du territoire par l'ennemi, 1188.
- Caissons publics.** Effets de l'occupation du territoire par l'ennemi, 1188.
- Calchas.** (Cas du), 1691¹ note.
- California.** (Cas du), 1383¹.
- Canons à grande puissance.** Moyen de guerre licite, 1090¹.
- Capitulations.** Entre belligérants, 1259, 1395⁸⁸.
- Capturés.** Droits et devoirs dans la guerre maritime, 1408 et s.
- Captivité.** Voir *Prisonniers de guerre*.
- Capture.** Aéronefs, 1440⁸² et s. — Navires de guerre, 1322. — Propriété privée ennemie, 1323⁸, 1324 et s., 1395 et s. — Propriété publique ennemie, 1323³, 1395¹⁷ et s.
- Caractère ennemi.** Des aéronefs, 1440⁸⁴. — Des navires, 1385 et s. — Des cargaisons, 1389 et s.
- Cargaison.** Cargaison ennemie, sujette à confiscation, 1349 à 1351, 1371 à 1373, 1389¹ à 1393¹. — Insaisissable sous pavillon neutre, 1521.
- Cargaison neutre, insaisissable, sauf contrebande de guerre, 1571 à 1573, 1580 à 1582. — Insaisissable sous pavillon ennemi, 1521 : saisissable au cas de violation de blocus, 1654 à 1656.
- Détermination et preuve du caractère de la cargaison, 1389 et s., 1394.
- Carolina.** (Cas du), 1490⁸, 1585.
- Caroline.** (Cas du), 1451² note.
- Cartel d'échange.** Voir *Echange des prisonniers, navire de cartel*.
- Carthage.** (Cas du), 1395⁸, 1406², 1588⁸⁹, 1662⁸.
- Catherine-Elisabeth.** (Cas du), 1313.
- Cesarewitch.** (Cas du), 1463¹⁷.
- Cessation des hostilités,** 1693.
- Cession.** Places, ports ou armes par des neutres, 1457.
- Cession de territoire,** 1704.
- Chalton Hall.** (Cas du), 1388⁴.
- Changement dans les lois de neutralité.** Au cours de la guerre, 1476⁸.
- Charbon.** Est-il contrebande de guerre ? 1565.
- Chars blindés.** Moyen de guerre licite, 1090¹.
- Voir *Tanks*.
- Cheltenham.** (Cas du), 1691¹ note.
- Chemin de fer.** Effets de l'occupation du territoire par l'ennemi, 1184 à 1186⁸.
- Voir *Matériel de chemin de fer*.
- Chesapeake.** (Cas du), 1451⁸.
- Chiens.** Utilisés comme combattants, 1083¹.
- China.** (Cas du), 1460¹, 1588⁴⁸.
- Christian Bors.** (Cas du), 1588⁴⁸.
- Christiane.** (Cas du), 1386.
- Chrysopolis.** (Cas du), 1588⁴⁸.
- Cillurnum.** (Cas du), 1691¹ note.
- Cleferia.** (Cas du), 1316⁸.
- Codification.** Lois de la guerre, 1010 et s.
- Colonia.** (Cas du), 1388⁴.
- Combattants.** Détermination, 1067, 1068 à 1077¹, 1273¹ et s., 1314 et s., 1440¹⁴ et s. — Caractère et conditions, 1068, 1075, 1273¹. — Traitement applicable pendant la lutte, 1100 à 1107, 1395⁸¹ et s., 1440¹⁸. — Traitement après le combat ; morts, blessés, ou prisonniers de guerre, 1108 à 1140⁸, 1395⁸⁵ et s., 1440⁴⁴. — Distinction avec les non-combattants, 1077⁸, 1141 à 1154¹, 1315¹, 1440¹⁸. — Guides, 1150. — Otages, 1146¹. — Trahison, 1154.
- Voir *Non-combattants*.
- Combustible.** Voir *Charbon*.
- Commerce.** Interdiction entre belligérants, 1060 à 1064⁸. — Interdiction entre belligérants et neutres, 1491 et s., 1534⁸ et s. — Liberté de commerce des neutres, 1491 à 1534.
- Commission Internationale pour l'observation des lois de la guerre,** 1016².
- Compétence.** Tribunaux de prises, 1426 et s., 1677 et s.
- Condé.** (Cas du), 1588⁴⁸.
- Conférence de la Paix de La Haye.** Première : 1078 et passim, 1095, 1335¹, 1395¹⁸ et s. — Seconde : 1011¹ et s., 1026⁸, 1031⁸, 1078 et passim, 1304 et s., 1316 et s., 1320¹, 1383⁸, 1395⁸⁹, 1395⁸, 1395⁸, 1395⁸, 1395⁸⁸, 1395⁸⁸ et s., 1400¹, 1415, 1383⁸, 1395⁸, 1395⁸, 1395⁸, 1395⁸⁸, 1395⁸⁸ et s., 1395⁸⁸, 1400¹, 1415, 1440¹, 1440⁸, 1446⁸ et s., 1564², 1604¹, 1626¹, 1675, 1691¹.
- Voir *La Haye*.
- Conférence de la Paix de Paris,** 1696¹.
- Confiscation.** Biens ennemis, 1056.
- Voir *Blocus. Contrebande de guerre. Visite*.
- Conscription.** En pays occupé, 1165¹.

- Consailleurs légaux en temps de guerre**, 1016¹.
- Conseils de guerre**. En pays occupé, 1170.
- Constatacion des violations de lois de la guerre**, 1016 et s.
- Consulat de la mer**, 1326, 1417, 1420, 1498 à 1501, 1657.
- Contingentement**. Voir *Rationnement*.
- Continuité du voyage**. Voir *Voyage continu*.
- Contrat**. Contrat avec l'ennemi, 1063.
- Contrebande de guerre**. Avant la déclaration de Londres, 1537 et s. — Sous l'empire de la déclaration de Londres, 1588¹ et s. — D'après la pratique des Etats postérieure à la déclaration de Londres, 1588¹⁰ et s. — Eléments, 1537 et s., 1588⁸ et s., 1588¹⁰ et s. — Sanction, 1571 et s., 1588¹⁰ et s., 1588²⁸ et s. — Contrebandé par aéronefs, 1588¹⁷. — Résistance des neutres, 1588²⁷. — Voir *Assistance hostile*. *Contrebande par analogie*.
- Contrebande de guerre absolue**. Voir *Objets de contrebande de guerre*.
- Contrebande de guerre conditionnelle ou relative**. Voir *Objets de contrebande de guerre*.
- Contrebande par analogie**. Définition et cas, 1584. — Transport de soldats, 1585. — Dépêches, 1586. — Agents diplomatiques et fonctionnaires civils d'un des belligérants, neutres offrant des services militaires à un belligérant, 1587 et s. — Avant et d'après la déclaration de Londres, 1584 et s., 1588¹⁸ et s. — Après la déclaration de Londres, 1588⁴⁴ et s. — Voir *Assistance hostile*.
- Contributions**. Contributions pécuniaires en temps de guerre terrestre, leur fondement, leur étendue, 1218 à 1226. — Recours pour cause de contributions, 1232 et s. — Contributions dans la guerre maritime, contributions exigées des navires, 1395¹⁸.
- Convention**. Entre belligérants, 1237, 1395⁴⁴. — Force obligatoire vis-à-vis des Etats des conventions relatives aux lois de la guerre, 1011¹, 1013.
- Convention de Genève**. Guerre terres-
- tre, 1109 à 1118¹⁰. — Guerre maritime, 1395²⁰ et s. — Guerre aérienne 1440¹⁴. — Voir *Croix-Rouge*.
- Convoi**. Convoi des navires neutres au cas de guerre maritime, 1664 et s. — Voir *Visite*.
- Convois d'évacuation**, 1114, 1118⁸. — Voir *Convention de Genève*, *Croix-Rouge*.
- Coreovado**. Voir *Souhl ex Coreovado*.
- Cornells**. (Cas du), 1493³.
- Corps auxiliaires**. Dans la guerre terrestre, 1069 et s. — Dans la guerre maritime, 1273⁸ et s., 1304 et s. — Dans la guerre aérienne, 1440¹⁶. — Voir *Corps francs*.
- Corps francs**. Leur organisation régulière, 1069 et s. — Voir *Corps auxiliaires*.
- Correspondance postale**. En cas de guerre terrestre, 1064⁸. — En cas de guerre maritime, 1395⁸. — Voir *Relations épistolaires avec l'ennemi*.
- Correspondants de journaux**. Condition en temps de guerre, 1077⁸, 1121, 1175, 1315³, 1395²².
- Corsaire**. Armement en territoire neutre, 1466 et s., 1476²⁸. — Entrée et séjour dans les eaux neutres, 1463³⁰. — Voir *Course maritime*.
- Coup d'assurance**, 1662¹. — Voir *Semonce*.
- Coup de semonce**. Voir *Coup d'assurance*. *Semonce*.
- Cour de justice arbitrale**, 1440⁸. — Voir *Cour internationale des prises*.
- Cour internationale des prises**. Etablissement, organisation, procédure, 1440¹ et s., 1691¹. — Voir *Prises maritimes*.
- Course aérienne**. Interdiction, 1440¹⁶.
- Course maritime**. Sa légitimité, 1273⁸ et s., 1299¹. — Abrégé historique, 1274 et s. — Traités, 1275. — Conditions imposées aux corsaires, 1278 et 1279. — Abus commis par les belligérants, 1280 à 1282. — Tentatives d'abolition, 1285. — La course depuis la déclaration de 1856, 1287⁸ et s. — Pr position des Etats-Unis en 1856, 1289. — Proposition des Etats-Unis en 1861, 1291 à 1293. — *Marine volontaire* décrétée par la Prusse, 1294 à 1296. — Discussion à l'Académie des

- sciences morales, 1299. — Nécessité de la course pour les Etats faibles, 1299¹ à 1302. — L'avenir de la course, 1303. — Transformation des navires de commerce en navires de guerre, 1304 et s.
- Créances.** Effets de la déclaration de guerre, 1057. — Effets de l'occupation par l'ennemi, 1191 à 1193.
- Cressy.** (Cas du), 1395¹⁰, 1470.
- Crimes de guerre.** Sanction, 1231, 1236⁴, 1236⁸, 1717, 1718.
- Criminels.** Libération pour être enrôlés dans l'armée, 1083.
- Croiseur auxiliaire.** Entrée et séjour en eaux neutres, 1463²⁰.
- Croix-Rouge.** Convention de Genève du 22 août 1864, 1110 et s., 1111 et s. — Convention de Genève du 20 octobre 1868, 1110 et s., 1111 et s., 1395²². — Convention de La Haye du 29 juillet 1899, 1395¹⁴ et s. — Convention de Genève du 6 juillet 1906, 1110 et s., 1116 et s. — Convention de La Haye du 18 octobre 1907, 1395²² et s. —
Voir *Convention de Genève*.
- Croster Hall.** (Cas du), 1388⁴.
- Cruiser.** (Cas du), 1395².
- D**
- Dacia.** (Cas du), 1388⁴.
- Debellatio.** 1694.
- Déclaration.** De Bruxelles de 1874. Voir *Bruxelles*. — De Londres de 1909. Voir *Londres*. — De Paris de 1856. Voir *Paris*.
- Déclaration de guerre.** Nécessité, 1027 à 1031⁴. — Formes, 1032 et s. — Publication, 1038. — Notification aux neutres, 1039 et s. — Effets, 1044 à 1065.
- Déclaration de neutralité.** Caractère et formes, 1445 et s.
- Défense de la neutralité.** Par l'Etat neutre, 1452.
- Délai de faveur.** Voir *Indult*.
- Desaix.** (Cas du), 1415.
- Déserteur.** Condition, 1105, 1395²⁶.
- Destination ennemie.** En matière de contrebande de guerre, 1566 et s., 1588⁷ et s., 1588²⁹ et s.
- Destruction.** Propriété ennemie dans la guerre terrestre, 1084¹, 1091. — Propriété privée ennemie sur mer, 1323⁸, 1383 et s., 1395 et s., 1440²⁷. — Propriété publique ennemie, 1322, 1323⁸, 1395¹⁴ et s., 1440²⁸. — Prises ennemies, 1415 et s. — Prises neutres, 1691⁵ et s. — Destruction dans la guerre aérienne, 1440²⁸, 1691¹¹
- Destruction d'écluse.** Moyen de guerre licite, 1084.
- Destruction ou mutilation des militaires ennemis armés.** Moyen de guerre licite, 1090.
- Détermination de la propriété privée ennemie.** Navire, 1384 et s. — Cargaison, 1389 et s.
- Détournement d'une rivière.** Moyen de guerre licite, 1084.
- Deutschland.** (Cas du), 1463²².
- Dévastation.** Moyen de guerre interdit, 1084¹, 1091, 1320⁴. — En pays occupé ou envahi, 1198.
- Devoir des Etats neutres de rappeler aux belligérants l'existence de la procédure d'arbitrage,** 1476¹⁰.
- Devoirs des Etats neutres.** Dans la guerre terrestre et maritime, 1449 et s. — Dans la guerre aérienne, 1476¹¹ et s.
- Devoirs des Etats neutres dans leurs rapports avec les sujets étrangers neutres résidant sur leur territoire,** 1476⁴.
- Devoirs des Etats neutres vis-à-vis des blessés et malades belligérants,** 1463²⁸.
- Devoirs des Etats neutres vis-à-vis des prisonniers de guerre sur les navires entrés dans leurs ports,** 1463²².
- Devoirs des neutres.** Etats et sujets, 1447, 1448, 1448¹.
- Devoirs des sujets des Etats neutres.** Dans la guerre terrestre et maritime, 1477 et s., 1481⁸ et s. — Dans la guerre aérienne, 1481⁸ et s.
- Diana.** (Cas du), 1395⁴, 1460²⁷.
- Diffusion de maladies contagieuses.** Moyen de guerre illicite, 1084.
- Digue.** Voir *Percement de digues*.
- Dnieper.** (Cas du), 1691¹ note.
- Doelwyk.** (Cas du), 1401, 1440, 1567⁴, 1588²².
- Dolphin.** (Cas du), 1567².
- Domaine aérien,** 1440⁴ et s.
Voir *Aéronautes, Aéronef, Guerre aérienne*.
- Domaine privé de l'Etat.** Effets de l'occupation du territoire par l'ennemi, 1181 à 1183.
- Domaine public.** Effets de l'occupa-

- tion du territoire par l'ennemi, 1176 à 1180.
- Dommages.** Sujets neutres dans la guerre aérienne, 1493³.
- Dommages de guerre.** Droit à réparation, 1233. — Simple secours gracieux, 1232. — Recours, 1231 et s. — Sanctions civiles, 1231 et s. — Sanctions pénales, 1236⁴ et s.
- Dommages-Intérêts,** 1439¹, 1440¹, 1691².
- Donatos.** Voir *Evangelistria* (ou *Donatos*).
- Donegal.** (Cas du), 1395⁴¹.
- Douane.** Voir *Lois douanières*.
- Douver-Castle.** (Cas du), 1395⁴¹.
- Drapeau.** Usage du drapeau de l'ennemi, 1087.
Voir *Pavillon*.
- Drapeau parlementaire.** Abus, 1085.
- Dresden.** (Cas du), 1393, 1451².
- Droit à réparation.** En cas de dommages de guerre, 1233.
- Droit conventionnel.** Lois de la guerre, 1011¹.
- Droit d'angarie.** Voir *Angarie*.
- Droit de prise.** Voir *Prises maritimes*.
- Droit de rester neutre.** Pour les États, 1444¹.
- Droit d'ester en justice.** Voir *Actions judiciaires*.
- Droit de visite.** Voir *Visite*.
- Droit du belligérant dans la zone de ses opérations.** Opérations maritimes, 1395¹⁶, 1395²⁰. — Opérations aériennes, 1440¹³.
- Droits des États neutres.** Guerre terrestre, maritime, aérienne, 1482 et s., 1493².
- Droits des neutres.** États et sujets, 1482 et s.
- Droits des sujets des États neutres.** Guerre terrestre, maritime, aérienne 1482 et s., 1493², 1493⁴.
- Droits et devoirs de l'État neutre vis-à-vis des navires de guerre belligérants se trouvant indûment dans ses ports,** 1463²⁰.
- Droits et devoirs des tribunaux d'un État neutre à l'égard de la législation de guerre des belligérants,** 1476⁴.
- Droits et devoirs du capteur dans la guerre maritime,** 1408 et s.
- Droits et obligations envers les militaires.** Guerre terrestre, 1100 et s. — Guerre maritime, 1395²¹ et s. — Guerre aérienne, 1440⁴² et s.
- Droits et obligations envers les sujets de l'ennemi.** Guerre terrestre, 1141 et s. — Guerre maritime, 1395⁴⁷ et s. — Guerre aérienne, 1440⁴⁸.
- Droits privés.** Voir *Interdiction de commerce avec l'ennemi. Propriété privée*.

E

- E-17.** (Cas du), 1395⁴⁰.
- Eastry.** (Cas de l'), 1691¹ note.
- Eau continentale.** Navires destinés à naviguer dans les eaux continentales, 1395⁷.
- Eau juridictionnelle (ou territoriale, ou littorale),** 1451 et s., 1463 et s., 1488.
- Echange des prisonniers,** 1139.
- Eclaireurs.** Voir *Corps auxiliaires*.
- Ecluse.** Voir *Destruction d'écluse*.
- Edifices susceptibles ou non de bombardement.** Guerre terrestre, 1095 et s., 1098¹. — Guerre maritime, 1320 et s. — Guerre aérienne, 1440²⁴ et s.
- Eltrickdale.** (Cas de l'), 1691¹ note.
- Elba.** (Cas de l'), 1395⁷⁰.
- Elbing.** (Cas de l'), 1395⁴⁰.
- Elektra.** (Cas de l'), 1395⁴¹.
- Eliland.** (Cas de l'), 1440²¹.
- Elisabeth.** (Cas de l'), 1030¹, 1386, 1395⁴.
- Elna.** (Cas de l'), 1587²⁶.
- Elve.** (Cas de l'), 1406².
- Embargo.** En temps de guerre, 1399, 1490⁷.
Voir *Embargo sur l'exportation*.
- Embargo sur l'exportation.** En matière d'articles de contrebande de guerre, 1588²².
- Embuscade.** Moyen de guerre licite, 1086.
- Emden.** (Cas de l'), 1383¹, 1463²⁹.
- Emma Ijn.** (Cas de l'), 1397.
- Emploi des prises,** 1412.
- Emprunt en faveur des belligérants.** Consenté par des sujets neutres, 1481¹. — Émis ou souscrit en territoire neutre, 1475.
- Engins propres à causer des douleurs inutiles ou à aggraver des souffrances déjà cruelles.** Moyen de guerre illicite, 1082. ⁶
- Enrôlement.** En territoire neutre, 1458 et s., 1484. — Des sujets neutres, 1478, 1481⁷.
- Entrée et séjour dans l'atmosphère des**

pays belligérants. Des aéronefs neutres, 1481⁶.

Entrée et séjour dans l'atmosphère des pays neutres. Des aéronefs belligérants, 1476¹² et s.

Entrée et séjour dans les eaux neutres. Des navires de commerce belligérants, 1463²⁷. — Des navires de guerre belligérants, 1463² et s., 1488.

Epoque de la saisie dans la guerre maritime, 1399.

Equipage. Sort en temps de guerre : guerre maritime, 1395⁴⁸ et s. — Guerre aérienne, 1440⁴⁴.

Espion. Condition, 1100¹ à 1104², 1395²⁴, 1440⁴².

Voir *Espionnage*.

Espionnage. En territoire belligérant, 1100¹ et s., 1395²⁴, 1440⁴². — En territoire neutre, 1476¹.

Voir *Espion*.

Esprit international, 1720.

Etablissement de crédit. Voir *Caisse* *privées*.

Etablissement sanitaire. Protection, 1114, 1117.

Etat neutre. Devoirs, 1449 et s. — Droits, 1482 et s.

Etna. (Cas de l'), 1401, 1440, 1567⁴.

Etranger. Voir *Légion étrangère*. *Militaires de nationalité étrangère*. *Volontaires étrangers*.

Evacuation. Voir *Convois d'évacuation*.

Evangelistria (ou Donatos). (Cas de l'), 1588²⁵, 1588⁴⁰.

Evasion. Des prisonniers de guerre, 1128, 1461 et s., 1462 et s.

Exécution des traités de paix, 1706¹ et s.

Exportation. Défense en temps de guerre, 1064⁸, 1588²⁵.

Voir *Embargo sur l'exportation*.

Expulsion. En cas de guerre, 1055 et s.

F

Fabrication et expédition d'appareils aériens en territoire neutre, 1476²¹.

Fanny. (Cas du), 1531⁸.

Fausse nouvelles chez l'ennemi. Moyen de guerre licite, 1089, 1440²².

Faux pavillon. Voir *Pavillon*.

Federico. (Cas du), 1406², 1588⁴⁰.

Fenix. (Cas du), 1400¹.

Feux. Destruction en temps de guerre, 1321².

Flad Oyen. (Cas du), 1451³.

Fléchettes. Moyen de guerre licite, 1440²¹.

Fléuve. Voir *Blocus*.

Floride. (Cas du), 1395⁶, 1451³, 1467.

Floride. (Cas du), 1395⁶.

Flotte de guerre. Composition, 1273¹ et s.

Fonctionnaires. Effets de l'occupation du territoire ennemi sur les, 1174 et s.

Voir *Administration*.

Fonds publics. Effets de la guerre, 1058.

Force armée. Des Etats belligérants dans la guerre sur terre, 1067 et s. — Dans la guerre sur mer, 1273 et s., 1314 et s. — Dans la guerre aérienne, 1440¹⁴ et s.

Ferêts. En pays occupé, 1182.

Formes de la saisie dans la guerre maritime, 1402 et s.

Formosa. (Cas du), 1691¹ note.

Fortune de mer. Voir *Perte des prises par fortune de mer*.

Fougasses. Moyen de guerre licite, 1086.

Frances-tireurs. Voir *Corps auxiliaires*. *Corps franes*.

Frankly. (Cas du), 1691¹ note.

Frau-Howina. (Cas du), 1567², 1567⁷.

Freya. (Cas du), 1668.

Friedland. (Cas du), 1588²⁵.

Friendship. (Cas du), 1585.

Frye. (Cas du), 1691⁶.

Fusils à chevrotines. Moyen de guerre licite, 1082.

G

Gaëlle. (Cas du), 1567⁵, 1587¹.

Garde civile belge. Condition, 1074⁴.

Gaz asphyxiants ou délétères. Moyen de guerre illicite, 1082, 1316, 1440²¹.

Gederland. Voir *Gelderland*.

Geler. (Cas du), 1488.

Gelderland. (Cas du), 1420, 1439, 1439², 1587³.

General. (Cas du), 1567⁸.

Général Armstrong. (Cas du), 1451³, 1485¹.

Genève. Convention du 22 août 1864, 1011¹, 1013, 1108¹, 1110, 1111 et s., 1395². — Convention du 6 juillet 1906, 1011¹, 1013, 1108¹, 1116 et s. — Articles additionnels du 20 octo-

- bre 1868 ; application à la guerre maritime, 1110¹, 1395²⁰ et s.
 Voir *Convention de Genève*.
- Georgia.** (Cas du), 1467.
Germania. (Cas du), 1400².
Glenart-Castle. (Cas du), 1395⁴¹.
Giltra. (Cas du), 1383⁴.
Gloucester-Castle. (Cas du), 1395⁴¹.
Gloxinia. (Cas du), 1395².
Gnelsenau. (Cas du), 1470.
Göben. (Cas du), 1320², 1388⁴, 1471.
Gorontalo. (Cas du), 1588²².
Gotha. (Cas du), 1273⁴.
Gottingen. (Cas du), 1273⁵.
Gravenhage. (Cas du), 1493³.
Grenades à main. Moyen de guerre, 1082.
Gudiana. (Cas du), 1405.
Guerillas. Voir *Corps auxiliaires. Corps francs*.
- Guerre.** Sa définition, 996. — Ses apologistes et ses adversaires, 997 à 999. — Sa légitimité, 1001. — Diverses espèces de guerres et leurs causes, 1002.
 Les lois de la guerre et leur raison d'être, 1006 à 1010. — Conventions relatives aux lois de la guerre, 1011 à 1013. — Sanction de ces lois, 1014 à 1026.
 Nécessité d'une déclaration de guerre, 1027 à 1031. — Formes de la déclaration, 1032 à 1034. — *Ultimatum*, 1035. — Publication, 1038. — Notification de la guerre, 1039 et s.
 Effets de la déclaration de guerre, 1044. — Belligérants, 1045 à 1047. — Relations diplomatiques et consulaires, 1048 et s. — Traités, 1049 et s. — Personnes, 1050 à 1055³. — Biens, 1056. — Créances, 1057. — Fonds publics, 1058. — Interdiction de commercer, 1060 et s.
 Fin de la guerre, 1692 et s. — Traités de paix, 1696 à 1709. — Postliminie, 1710.
- Guerre aérienne.** Légitimité, 1440⁵. — Caractère, 1005¹, 1440⁴, 1440⁴ et s. — Théâtre de la guerre, 1440³ et s. — Moyens licites ou illicites, 1440²⁰ et s.
 Force armée : élément matériel, 1440¹⁵ et s. — Élément personnel, 1440¹⁸ et s. — Les non-combattants, 1440¹⁹.
 Propriété privée et propriété publique ennemies, 1440²² et s.
 Droits et obligations envers les militaires et les sujets de l'ennemi, 1440⁴² et s. — En territoire occupé, 1440⁴⁷.
 Ballons captifs, 1440⁴⁸. — Aérostats libres non montés, 1440⁴⁹.
 Prises aériennes, 1440⁵⁰.
- Guerre civile,** 1005², 1046.
Guerre défensive, 1005.
Guerre injuste, 1002 et s.
Guerre internationale, 1005³.
Guerre juste, 1002 et s.
- Guerre maritime.** Caractère, 1005¹, 1268. — Théâtre de la guerre, 1269 à 1272. — Moyens d'attaque ou de défense, 1316 et s. — Projectiles interdits, 1316. — Torpilles sous-marines, 1316¹. — Mines sous-marines, 1316² et s. — Ruses, 1317 et s. — Faux pavillon, 1317². — Attaque d'un navire qui se rend, 1318. — Blocus, 1320. — Bombardement, 1319. — Pillage et dévastation, 1320⁴. — Destruction des câbles télégraphiques, etc., 1321 et s. — Navires de cartel, 1323¹.
 De la propriété privée ennemie sur mer sous pavillon ennemi, 1324 et s. — Coutume internationale, 1326 à 1337. — Vœux en faveur de l'inviolabilité de la propriété privée, 1338 à 1342⁵. — Opinions des publicistes et des jurisconsultes, 1343 à 1382. — 1^{re} thèse. Arguments, 1346 à 1359. — 2^e thèse. Arguments, 1360 à 1382. — Personnes sujettes à capture, 1395⁴⁷ et s. — Choses sujettes à capture, 1343. — Navire, 1385 et s. — Exceptions, 1395 et s. — Cargaison, 1389 à 1393¹. — Preuve du caractère du navire et de celui de la cargaison, 1394. — Propriété ennemie sur navire national, 1382¹. — Destruction de la propriété privée ennemie, 1383 et s. — Transfert de pavillon, 1388 et s. — Faux pavillon, 1388⁴.
 Force armée, 1278. — Forces navales régulières, 1273¹ et s. — Course maritime, 1273⁴ et s. — Marine auxiliaire et transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre, 1304 et s. — Navires armés pour leur défense, 1313 et s. — Personnel belligérant, 1314 et s. — Levée en masse, 1315.

Les non-combattants, 1315¹.

Les prises maritimes. Voir *Prises maritimes*.

Guerre offensive, 1005.

Guerre sous-marine, 1383².

Voir *Sous-marin*.

Guerre terrestre. Caractère, 1005¹. — Théâtre, 1066 et s. — Moyens d'attaque et de défense, 1078. — Moyens illicites, 1081 à 1089. — Moyens licites et permis, 1090. — Blocus, 1092¹. — Siège, 1099. — Bombardement, 1094 à 1099¹.

Les combattants, 1068. — Corps auxiliaires, francs-tireurs, guérillas, 1069. — Volontaires étrangers, 1074⁴. — Levée en masse, 1075 et s.

Trattement applicable aux combattants pendant la lutte, 1100. — Espions, 1100¹ à 1104². — Déserteurs et transfuges, 1105. — Messagers, 1106. — Aéronautes, 1107.

Après la lutte : morts, 1108. — Blessés et malades, 1109 à 1118. — Prisonniers de guerre, 1119 à 1140².

Les non-combattants, 1077³ et s., 1141 et s. — Guides, 1150. — Otages, 1146 et 1146¹. — Obéissance, 1152. — Insurrection contre occupant, 1152.

Droits d'un belligérant contre Etat ennemi et sur territoire ennemi, 1155 à 1193². — Nature de l'occupation, 1156 à 1162². — Effets de l'occupation de l'ennemi sur : Législation, 1164 à 1167². — Administration de la justice, 1168 à 1173. — Administrations civiles, 1174 et s. — Presse, 1175 et s. — Biens de l'Etat, 1176. — Domaine public, 1176 à 1180. — Domaine privé, 1181 et s. — Biens meubles, 1183. — Chemins de fer, 1184 à 1186². — Postes et télégraphes, 1187. — Caisnes publiques, 1188. — Impôts, 1189 à 1190². — Créances contre particuliers, 1191 à 1193. — Système monétaire et système horaire, 1193¹.

Droits et devoirs des belligérants par rapport à propriété privée, 1194. — *Quid* de l'invulnérabilité ? 1195 à 1200. — Immeubles, 1201 à 1203. — Meubles, 1204. — Saisie des armes, 1206. — Réquisitions, leur caractère et leur étendue, 1207 à 1217¹. — Contributions pécu-

niaires, 1218 à 1226. — Atteintes illicites à la propriété privée, pillage, butin privé, 1227 à 1230.

Recours en raison des dommages, réquisitions et contributions, 1231 et s. — Sanctions civiles, 1231 et s. — Sanctions pénales, 1236³ et s.

Négociations entre belligérants, 1237. — Parlementaires, 1239 à 1245. — Sauf-conduits et sauvegardes, 1246 et 1247. — Armistices et suspensions d'armes, 1248 à 1258¹. — Capitulations, 1259 à 1267. **Guldes**. En cas de guerre terrestre, 1150. — En cas de guerre maritime, 1395³¹.

Guildford-Castle. (Cas du), 1395⁴¹.

Guilflight. (Cas du), 1383², 1691⁴.

H

Habitants paisibles. Condition, 1141 et s., 1395⁵².

Haelen. (Cas du), 1588⁴².

Halmoun. (Cas du), 1395²².

Hanametal. (Cas du), 1588⁴⁵.

Harberton. (Cas du), 1691¹ note.

Haye (La). Voir *La Haye*.

Helna. (Cas du), 1398, 1588⁴⁴.

Hellkon. (Cas du), 1587²².

Herpens. (Cas du), 1388⁴.

Herzog. (Cas du), 1567⁹.

Heure. Voir *Système horaire*.

Hipsang. (Cas du), 1691¹ note.

Hoabet. (Cas du), 1386.

Hogue. (Cas du), 1395⁴⁰, 1470.

Hollandia. (Cas du), 1395⁶.

Hospitalité neutre, 1463² et s.

Hostilités. Localisation, 1066² et s., 1270 et s., 1440¹¹.

Voir *Cessation des hostilités*.
Guerre.

Houille. Voir *Charbon*.

Hsiping. (Cas du), 1691¹ note.

Hwa-Yih. (Cas du), 1439².

Hydro-aéroplane. Caractère, 1476²¹.
Voir *Aéronet*.

I

Ikhona. (Cas du), 1691¹ note.

Immanuel. (Cas de l'), 1534.

Immeubles. En pays occupé ou envahi, 1176 et s., 1201.

Impartialité des neutres, 1454 et s.

Impôts. Effets de l'occupation du territoire par l'ennemi, 1189 à 1190².

- Incendie.** Moyen de guerre, 1084¹, 1091.
- Incinération.** Voir *Sépulture*.
- Indemnité de guerre.** Clause de traité de paix, 1705 et s.
- India.** (Cas de l'), 1395⁴⁶.
- Indian Prince.** (Cas de l'), 1383⁶.
- Indifférence.** Comparaison avec la neutralité, 1444⁵.
- Indult.** En matière maritime, 1399 et s. — En matière aérienne, 1440⁴⁰.
- Industrie.** (Cas de l'), 1586.
- Inhumation.** Voir *Sépulture*.
- Insignes de l'ennemi.** Usage des insignes de l'ennemi, 1087.
- Institut américain de droit international.** Projet de règlement de la neutralité maritime, 1311¹, 1342⁴, 1383¹, 1534¹², 1588³⁶, 1656²⁵, 1691⁵. — Projet sur la création d'une Union continentale ou Conseil de conciliation, 1720 note.
- Institut de droit international.** Manuel des lois de la guerre sur terre (1880), 1010. — Manuel des lois de la guerre maritime (1913), 1010, 1268³, 1311, 1313⁶, 1317², 1320², 1321 et s., 1335³, 1383¹, 1393³, 1395⁴ et s., 1395¹², 1395¹⁶ et s., 1395²⁷, 1395²⁷, 1395⁴⁴, 1395⁵², 1395⁵⁹ et s., 1395⁶², 1395⁶⁶ et s., 1397¹, 1400², 1401, 1408 et s., 1415¹, 1421, 1439¹. — Lois de la guerre aérienne (1911), 1010. — Règlement sur les effets de la guerre sur les traités, 1049⁴. — Règlement sur les mines sous-marines, 1316⁴. — Règlement sur le bombardement par des forces navales, 1320¹. — Règlement sur les câbles sous-marins, 1321. — Règlement sur le respect de la propriété privée ennemie sur mer, 1342². — Règlement sur les prises maritimes, 1396 et s., 1668¹, 1691⁷. — Règlement sur la neutralité (1906), 1446³, 1490². — Règlement sur la contrebande (1896), 1587⁴. — Règlement sur la télégraphie sans fil (1906), 1586. — Vœu relatif aux blessés, malades et naufragés dans les ports neutres, 1395²⁰.
- Insulînde.** (Cas de l'), 1588³².
- Insurrection.** En pays envahi ou occupé, 1152. — Fomentée ou utilisée par l'ennemi, moyen de guerre, 1088¹.
- Intention d'assister le belligérant.** En matière de contrebande de guerre, 1570.
- Interdiction de commerce avec l'ennemi.** Belligérants, 1042, 1060 et s., 1705². — Belligérants et neutres, 1494 et s., 1534⁶ et s. — Neutres, 1491 et s. — Alliés des belligérants, 1064.
- Interdiction de faire quartier,** 1081¹, 1100.
- Intèrenement.** Troupes belligérantes en territoire neutre, 1461, 1463²⁴, 1476¹⁷. — Navires, 1488.
- Interprétation des traités de paix,** 1706.
- Inviolabilité.** Territoire neutre, 1066, 1269¹, 1440⁹, 1450 et s., 1483 et s.
- Invasion.** Voir *Occupation de guerre*.
- Irène.** (Cas de l'), 1476².
- Irlmûla** (Cas de l'), 1400¹.
- Iro-Marû.** (Cas du), 1588⁴⁸.
- Italia.** (Cas de l'), 1395⁷⁰.

J

- Jason.** (Cas du), 1395².
- Jean Corbière.** (Cas du), 1460.
- Journaux.** Voir *Correspondants de journaux. Presse*.
- Jugements des tribunaux de prises,** 1437 et s.
- Juges avocats en temps de guerre,** 1016¹.
- Justice.** Effets de l'occupation du territoire par l'ennemi sur l'administration de la justice, 1168 à 1173.

K

- Kaiserserte.** (Cas du), 1395⁴⁹.
- Karlsruhe.** (Cas du), 1383¹.
- Karnak.** (Cas du), 1273³.
- Klew.** (Cas du), 1587²⁶.
- Kim.** (Cas du), 1588²⁵.
- King-Arthur.** (Cas du), 1691¹ note.
- King-Stephen.** (Cas du), 1440⁴⁴.
- Knight-Commander.** (Cas du), 1691¹ note, 1691⁵.
- Koningin Emma Sch. 417.** (Cas du), 1397.
- Koreletz.** (Cas du), 1451².
- Kriegsmantier,** 1009¹, 1079¹.
- Kriegsrason,** 1009¹, 1079.
- Kronprinz-Wilhelm.** (Cas du), 1383¹, 1488.

L

- L. 19.** (Cas du), 1440²², 1440⁴⁴, 1476¹².
- L. 20.** (Cas du), 1476¹⁶.

Lafayette. (Cas du), 1609.

La Haye. Conventions de La Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, 1069 et s., 1078 et s., 1095 et s., 1100² et s., 1108⁶, 1122 et s., 1141 et s., 1164 et s., 1178 et s., 1186³ et s., 1211 et s., 1218¹, 1224¹ et s., 1227, 1230, 1236³, 1236⁷, 1236¹¹, 1242, 1249, 1252, 1258, 1440⁴, 1440²⁴, 1440⁴⁸, 1440⁴⁷. — Convention du 29 juillet 1899 sur l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève, 1011¹, 1013, 1323², 1395²⁰ et s. — Convention du 18 octobre 1907 sur l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève, 1011¹, 1013, 1323², 1395²², 1395²³, 1395²⁰, 1395²⁶ et s. — Conventions diverses sur la guerre terrestre, la guerre maritime et la neutralité du 18 octobre 1907, 1011¹, 1013. — Convention du 18 octobre 1907 relative à l'ouverture des hostilités, 1031². — Convention du 18 octobre 1907 sur les mines sous-marines, 1316⁵. — Convention sur le bombardement par les forces navales du 18 octobre 1907, 1320¹ et s. — Conventions du 18 octobre 1907 sur la neutralité terrestre et sur la neutralité maritime, 1446², 1450¹ et s. 1451¹ et s., 1451² et s., 1458 et s., 1460¹ et s., 1462⁴, 1463¹ et s., 1463¹¹ et s., 1463¹⁷ et s., 1463²², 1463²², 1464, 1466, 1470, 1476, 1476⁴, 1476⁸ et s., 1476¹⁰, 1477 et s., 1485 et s., 1490², 1490³, 1534 et s., 1691². — Convention du 18 octobre 1907 sur la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre, 1310 et s. — Convention du 18 octobre 1907 sur certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime, 1395², 1395⁶ et s., 1395²², 1395²², 1395²², 1395²², 1440⁴⁸, 1663¹. — Convention du 18 octobre 1907 sur le régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités, 1395¹⁰, 1400¹ et s. — Convention du 18 octobre 1907 sur la Cour internationale des prises, 1440¹ et s. — Déclarations de 1899 et de 1907 sur l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut des

ballons, 1440⁵. — Vœu sur la réglementation de la guerre maritime, 1268². — Projets sur la suppression du droit de capture sur mer (1899 et 1907), 1335¹, 1335², 1342².

Voir *Conférence de la Paix de La Haye*.

Lalla. (Cas du), 1587²².

Lance-flammes. Moyen de guerre illicite, 1082.

Lanfranc. (Cas du), 1395⁴¹.

Langoe. (Cas du), 1273².

La Palme. (Cas du), 1386, 1395².

Larina. (Cas du), 1451¹.

Laurentic. (Cas du), 1588⁶⁶.

Leelanaw. (Cas du), 1691².

Légion étrangère, 1074².

Législation. Effets de l'occupation du territoire par l'ennemi, 1164 à 1167².

Législation de guerre. Application par les tribunaux d'un Etat neutre, 1476⁴.

Législation interne. Lois de la guerre terrestre et maritime (Allemagne, Autriche-Hongrie, Colombie, Espagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Russie, Suisse), 1011. — Biens ennemis en temps de guerre (Allemagne, Autriche-Hongrie, Bulgarie, Chine, France, Grande-Bretagne, Italie, Portugal, Roumanie, Russie), 1058¹. — Interdiction de commerce avec l'ennemi, droit d'ester en justice (Allemagne, Autriche-Hongrie, Brésil, Bulgarie, Chine, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Grèce, Italie, Japon, Portugal, Russie, Siam), 1064² et s., 1065¹. — Prisonniers de guerre (Allemagne, Autriche-Hongrie, Espagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Portugal, Russie), 1120¹, 1127², 1395⁴⁴. — Dommages de guerre (Allemagne, Belgique, France, Italie), 1234 et s. — Destruction des prises ennemies et neutres (Allemagne, Chine, France, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Italie, Japon), 1383¹, 1691². — Caractère ennemi des navires et des cargaisons (Allemagne, Chine, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie), 1388 et s., 1393¹. — Indult, 1399 et s., 1400² et s. — Prises maritimes, 1408 et s., 1415 et s., 1422 et s., 1437 et s. — Neutralité, 1446² et s. —

- Hospitalité neutre. 1463⁸ et s., 1463¹⁰ et s., 1463¹² et s., 1463¹⁶, 1463¹⁷, 1463²² et s., 1463²⁷, 1464, 1476⁸. — Commerce des neutres (Allemagne, Autriche-Hongrie, France, Grande-Bretagne), 1534⁷ et s. — Contrebande de guerre (Allemagne, Autriche-Hongrie, Danemark, Espagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Grèce, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Russie, Serbie, Suède, Turquie), 1542 et s., 1566⁴, 1578, 1588²⁰ et s., 1588²⁰ et s., 1588²⁹ et s., 1588⁴². — Assistance hostile, 1588⁴⁴ et s. — Blocus (Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Portugal), 1656¹⁶ et s. — Visite et convoi (Allemagne, Chine, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Russie), 1668 et s. — Personnel des navires de commerce (Allemagne, Chine, Etats-Unis, France, Italie), 1395⁵⁴ et s., 1395⁵⁸. — Prises maritimes (Allemagne, Autriche, Chine, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Russie), 1396 et s., 1398 et s., 1691¹.
- Lena.** (Cas du), 1488.
- Lettres de rappel.** Sujets résidant en territoire ennemi ou à l'étranger, 1041.
- Levée en masse.** Dans la guerre terrestre, 1075 et s., 1152. — Dans la guerre maritime, 1315.
- Liberté commerciale des neutres.** Conditions, 1494 et s. — Ancienne pratique internationale, 1497 et s. — Opinions des publicistes, 1522 et s. — Déclaration de Paris du 16 avril 1856, 1527 et s. — Convention de La Haye du 18 octobre 1907 et déclaration de Londres du 26 février 1909; pratique contemporaine, guerre de 1914, 1534¹ et s.
- Liberté sur parole.** Prisonniers de guerre, 1131 et s., 1395⁴⁶.
- Liberty.** (Cas du), 1460¹.
- Licence,** 1246, 1395⁸, 1395⁸⁷.
- Lieu de la saisie dans la guerre maritime,** 1398.
- Lieux susceptibles de bombardement,** 1095, 1097, 1098, 1098¹, 1320 et s., 1440²⁴ et s.
- Liquides enflammés.** Moyen de guerre illégitime, 1082.
- Listes noires,** 1064⁴.
- Localisation des hostilités,** 1066² et s., 1270 et s., 1440¹¹.
- Loi martiale,** 1042, 1173.
- Lois administratives.** En pays occupé, 1165¹.
- Lois civiles.** En pays occupé, 1165.
- Lois commerciales.** En pays occupé, 1165.
- Lois criminelles.** En pays occupé, 1166.
- Lois de la guerre,** 1006 et s., 1016 et s. — Sanction, 1014 et s., 1717 et s.
Voir *Législation interne. Violation des lois de la guerre.*
- Lois de l'occupant.** En pays occupé, 1166².
- Lois de l'occupé.** En pays occupé, 1155 et s., 1167².
- Lois douanières.** En pays occupé, 1165².
- Lois municipales.** En pays occupé, 1165¹.
- Lola.** (Cas du), 1395².
- Londres.** Déclaration du 26 février 1909 sur la guerre maritime, 1388, 1439¹, 1446³, 1534¹ et s., 1588¹ et s., 1588¹⁸ et s., 1588⁴⁰, 1609¹, 1656 et s., 1671², 1691², 1691³.
- Lorenzo.** (Cas du), 1588⁴⁸.
- Lorton.** (Cas du), 1383².
- Ludwig.** (Cas du), 1383⁴, 1415.
- Lupus.** (Cas du), 1587²⁵.
- Lusitania.** (Cas du), 1383², 1388⁵.
- Luxor.** (Cas du), 1273², 1439², 1580.
- Lyman-Law.** (Cas du), 1383⁸.

M

- Macedonia.** (Cas du), 1383².
- Malacca.** (Cas du), 1691¹ note.
- Malades.** A la suite d'opérations de guerre, 1109 et s., 1395²² et s., 1440⁴¹.
- Maladies contagieuses.** Diffusion, moyen de guerre, 1084.
- Manifestation de sympathie ou d'antipathie.** Neutres vis-à-vis des belligérants, 1476², 1481¹.
- Manifeste.** En cas de guerre, 1040.
- Manouba.** (Cas du), 1588¹⁶, 1662².
- Manquement à la parole donnée,** 1085, 1136 et s.
- Margaret.** (Cas du), 1580.
- Marla.** (Cas du), 1395⁸, 1534, 1567¹, 1588²⁸, 1691⁴.
- Marlenbad.** (Cas du), 1400¹.
- Marine auxiliaire.** Voir *Marine volontaire.*

- Marine volontaire.** Emploi, 1294 et s., 1304 et s.
Masses ferrées. Moyen de guerre, 1082.
Matériel de chemin de fer. Appartenant à l'ennemi, 1184 et s. — Appartenant à des neutres : réquisition, 1186², 1490⁴.
Matériel de guerre. En pays occupé, 1183.
 Voir *Matériel de chemin de fer*
Matériel sanitaire. Protection, 1111, 1118².
 Voir *Convention de Genève*.
Matilda. (Cas du), 1691¹ note.
Mauvais traitements infligés à l'ennemi. Moyen de guerre, 1081¹.
Max. (Cas du), 1415.
Memphis. (Cas du), 1273⁵.
Mercure. (Cas du), 1395⁷⁰.
Mer territoriale. Voir *Eau juridictionnelle (ou territoriale, ou littorale)*.
Messenger. 1106, 1395²⁴, 1440⁴².
Metapan. (Cas du), 1588³⁰.
Meubles. En pays occupé ou envahi, 1183, 1204.
Michael. (Cas du), 1395².
Midland. (Cas du), 1420.
Mikail. (Cas du), 1691².
Militaires. Droits et obligations envers, 1100 et s., 1395²¹ et s., 1440⁴⁴ et s. — Traitement après le combat, 1108 et s., 1395²⁴ et s., 1440⁴². — Traitement pendant la lutte, 1100 et s., 1395²¹ et s., 1440⁴².
Militaires de nationalité étrangère, 1074².
Minerva. (Cas du), 1587².
Mines. Moyen de guerre, 1086, 1316² et s. — En pays occupé, 1182¹.
Mines à retardement. Moyen de guerre perfide, 1086.
Mines dans la guerre terrestre, 1086.
Mines sous-marines. Moyen de guerre, 1316² et s.
Minna. (Cas du), 1400¹ note.
Mise à prix de la tête d'un ennemi. Moyen de guerre illicite, 1081¹.
Mise hors la loi d'un ennemi. Moyen de guerre illicite, 1081¹.
Missions parlementaires. Aéronefs, 1440⁴¹. — Navires, 1395².
Missions philanthropiques. Aéronefs, 1440⁴¹. — Navires, 1395².
Missions religieuses. Navires, 1395².
Missions sanitaires. Aéronefs, 1440⁴¹. — Navires, 1395², 1395².
Missions scientifiques. Aéronefs, 1440⁴¹. — Navires, 1395².
Mobilisation civile, 1077¹, 1588³¹.
Modig. (Cas du), 1588³⁴.
Moeve. (Cas du), 1464.
Monnaie. Voir *Système monétaire*.
Monopoles. En pays occupé, 1182³.
Montara. (Cas du), 1440.
Monuments publics. En pays occupé, 1178 et s.
Morale internationale, 1719 et s.
Morts. A la suite d'opérations de guerre, 1108, 1395²⁸, 1440⁴².
Mot d'ordre. Usage du mot d'ordre de l'ennemi, 1088.
Mousquet. (Cas du), 1463²².
Moyens barbares. Dans la guerre terrestre, 1081¹ et s. — Dans la guerre maritime, 1316 et s. — Dans la guerre aérienne, 1440²⁰.
Moyens d'attaque et de défense. Dans la guerre terrestre, 1078 et s. — Dans la guerre maritime, 1316 et s. — Dans la guerre aérienne, 1440²⁰ et s.
Moyens de guerre illicites. Dans la guerre terrestre, 1090 et s. — Dans la guerre maritime, 1316 et s. — Dans la guerre aérienne, 1440²⁰ et s.
Moyens de guerre licites. Dans la guerre terrestre, 1090 et s. — Dans la guerre maritime, 1316 et s. — Dans la guerre aérienne, 1440²⁰ et s.
Moyens perfides. Dans la guerre terrestre, 1085 et s. — Dans la guerre maritime, 1316 et s. — Dans la guerre aérienne, 1440²⁰ et s.
Mutilisation. Voir *Achèvement des blessés, Destruction ou mutilation des militaires ennemis armés*.

N

- Nancy.** (Cas du), 1580.
Nationalité des cargaisons. Voir *Cargaison*.
Nationalité des navires. Voir *Navire*.
Nationalité des personnes, 1704.
Naufrage. Aéronefs, 1440³⁹, 1476¹⁴ et s. — Navires, 1395⁴. — Personnes 1395²⁹ et s., 1440⁴⁴, 1476¹⁸ et s.
 Voir *Atterrissage*.
Naufragés, 1395²⁹ et s., 1440⁴⁴, 1476¹⁸ et s.
 Voir *Naufrage*.
Navire. Caractère ennemi ou neutre, 1385 et s. — Voir les mots qui suivent.

- Navire à éperon.** Interdiction, 1316.
- Navire armé pour sa défense.** Voir *Navire de commerce armé*.
- Navire auxiliaire.** 1273¹, 1395¹⁷, 1463²⁴
- Navire corsaire.** Voir *Corsaire. Course maritime*.
- Navire de cartel.** Exception à la capture et à la destruction, 1323¹, 1395⁴.
- Navire de commerce,** 1324 et s., 1463¹⁵, 1463²⁷, 1494 et s.
 Voir *Navire de commerce armé. Prises maritimes*.
- Navire de commerce armé.** Navire ennemi, 1313 et s., 1463²², 1531³. — Navire neutre, 1672⁴, 1691⁴.
- Navire de guerre,** 1273¹ et s., 1322, 1324, 1395¹⁶, 1463¹ et s., 1463²⁶, 1466 et s., 1476²², 1488.
 Voir *Navire de commerce armé. Navires ennemis*.
- Navire destiné à naviguer dans les eaux continentales.** Exception à la capture et à la destruction, 1395⁷.
- Navire employé à des missions scientifiques, religieuses ou philanthropiques.** Exception à la capture et à la destruction, 1395².
- Navire en état de naufrage ou de relâche forcée.** Exception à la capture et à la destruction, 1395⁴.
- Navire ennemi confisque robe d'amis.** — Robe d'ennemi confisque la robe d'amis et le navire, 1502.
- Navire ennemi, marchandises ennemies ou neutres.** — Navire neutre, marchandises ennemies ou neutres, 1498.
- Navire-hôpital.** Exception à la capture et à la destruction, 1323², 1395²⁰ et s., 1395⁴¹.
 Voir *Convention de Genève*.
- Navire libre, marchandises libres.** — Navire ennemi, marchandises ennemies, 1510.
- Navire libre, marchandises libres.** — Navire ennemi, marchandises neutres libres, 1521.
- Navire militaire,** 1273¹ et s.
 Voir *Navire de guerre*.
- Navire qui se rend.** Respect, 1318.
- Navire sous-marin.** Voir *Guerre sous-marine. Sous-marin*.
- Navires ennemis.** Sujets à saisie et à confiscation, 1324 et s., 1343 à 1349, 1352¹, 1374 à 1379, 1381. — Détermination et preuve du caractère ennemi, 1384 et s., 1394. — Sujets à destruction, 1383 et s.
- De guerre de belligérant admis ou repoussés des eaux et ports d'Etat neutre, 1463, 1488. — Ne peuvent être construits, ni équipés sur territoire neutre, 1466 à 1468. — Ne peuvent être vendus sur territoire neutre, 1469. — Ni acquis par Etat neutre, 1471. — Conduite des prises en eaux neutres, 1464 à 1465.
- Navires ennemis servant à la guerre.** Capture, 1322. — Destruction, 1322.
 Voir *Navire de guerre*.
- Navires exemptés de capture ou de destruction en vertu de dispositions unilatérales ou conventionnelles,** 1395⁸.
- Navires munis d'un sauf-conduit ou d'une licence.** Exception à la capture et à la destruction, 1395⁶.
- Navires neutres.** Sujets à saisie au cas de transport de contrebande de guerre, 1574 à 1580, 1588¹⁰ et s., 1588²⁹ et s. — Au cas de violation de blocus, 1639, 1651 à 1656, 1656⁸, 1656¹² et s. — Saisie des navires neutres, 1674 à 1691. — Destruction des navires neutres, 1691⁶ et s. — Navire neutre couvre marchandise ennemie sans contrebande de guerre, 1521, 1527 et s.
 Voir *Prises maritimes*.
- Nécessité de guerre.** Voir *Nécessité militaire*.
- Nécessité militaire,** 1009, 1009¹, 1084¹, 1091¹, 1198.
- Negada.** (Cas du), 1273².
- Négociations.** Entre belligérants, 1237 et s., 1395²⁰ et s.
- Negretla.** (Cas du), 1691¹ note.
- Nelle.** (Cas du), 1395².
- Neréide.** (Cas du), 1313, 1531³.
- Neutral Commission for relief in Belgium,** 1588⁴⁴.
- Neutralisation.** Dans la guerre terrestre, 1066⁸ et s. — Dans la guerre maritime, 1270 et s. — Dans la guerre aérienne, 1440¹¹, 1440¹².
- Neutralité.** Définition, 1441. — Son passé et son caractère, 1442 et s. — Déclaration de neutralité, 1445 et s. — Devoirs des neutres, 1447. — Devoirs des Etats, 1449 à 1481⁷. — Impartialité complète et absolue, 1454 à 1457. — Enrôlement de troupes, 1458 et s. — Passage des

armées, 1460 et s. — Refuge accordé aux forces militaires et aux prisonniers d'un belligérant, 1461 et s. — Entrée dans les eaux, ports et rades, 1463 et s. — Interdiction de construction ou d'armement de navire de guerre ou de corsaire, 1466 à 1468. — Vente ou achat de vaisseau de guerre, 1469 et 1471. — Réception et vente des prises, 1464 et 1465. — Subsides, 1475. — Fournitures d'armes, de matériel de guerre, 1472 à 1474^s. — Achats de vivres, 1474^s. — Télégraphie sans fil, 1476. — Espionnage, 1476^s. — Transport de la correspondance belligérante, 1476^s. — Manifestations de sympathie, 1476^s. — Décisions des tribunaux, 1476^s. — Changement des lois de neutralité, 1476^s. — Sujets d'Etats étrangers, 1476^s. — Sanction des devoirs, 1476^s et s. — Devoirs dans les airs, 1476^s et s.

Devoirs des sujets des Etats neutres, 1477 à 1481^s. — Devoirs dans les airs, 1481^s et s.

Droits des neutres, 1482. — Désarmement des troupes, 1483. — Défense d'enrôlements, 1484. — Restitution de prise faite en violation de la neutralité, 1485 à 1487. — Observation de la neutralité, 1487^s. — Accès des ports refusé ou permis aux navires de guerre des belligérants, 1488. — Relations avec les belligérants, 1489. — Protestations contre les violations par un autre Etat neutre, 1489^s. — Biens des neutres en pays belligérant, 1490. — Droit d'angarie, 1490^s et s. — Embargo, arrêt de prince, 1490^s. — Liberté de commercer avec autres neutres ou avec belligérants, 1491 à 1493. — Droits dans les airs, 1493^s et s.

Liberté commerciale des neutres, 1494 à 1496. — 1^{er} système, Consulat de la mer, 1498 à 1501. — 2^e système, 1502 à 1509. — 3^e système, 1510. — Conduite de l'Angleterre, 1512 à 1520. — Neutralité armée de 1780, 1514 à 1516. — 4^e système, 1521. — Opinions des publicistes, 1522 à 1526. — Déclaration de Paris du 16 avril 1856, 1527 et s. — Conventions de La Haye du 18 octobre 1907 et déclaration de Londres

du 26 février 1909 ; pratique contemporaine, 1534^s et s.

Restrictions à la liberté commerciale des neutres, 1532 à 1534. — Cabotage, 1533. — Règle de 1756, 1534.

Voir *Société des Nations*.

Neutralité aérienne. Voir *Neutralité*.

Neutralité armée. Lignes de, 1442, 1444^s, 1514 à 1516, 1518, 1538, 1616 à 1618.

Neutralité bienveillante, 1444^s.

Neutralité conditionnelle, 1444^s.

Neutralité conventionnelle, 1443.

Neutralité d'après la Société des Nations, 1446^s et s.

Neutralité de droit, 1446^s.

Neutralité de fait, 1446^s.

Neutralité extraordinaire, 1443.

Neutralité imparfaite, 1444^s.

Neutralité maritime. Voir *Neutralité*.

Neutralité parfaite, 1444^s.

Neutralité ordinaire, 1443.

Neutralité permanente, 1443.

Neutralité perpétuelle, 1443.

Neutralité temporaire, 1443.

Neutralité terrestre. Voir *Neutralité*.

Neutralité volontaire, 1443.

Neutres. Abstention des hostilités,

1454 et s. — Asile en eaux neutres,

1463^s et s. — Cession de places,

ports et armes, 1457. — Commerce,

1491 et s., 1534 et s. — Conduite

vis-à-vis des aéronautes perdus en

mer, 1481^s. — Devoirs, 1447 et s. —

Droit de rester neutre, 1444^s.

— Dommages dans la guerre aérienne,

1493^s. — Droits, 1482 et s. — Four-

nitures d'armes, 1472 et s., 1479. —

Impartialité, 1454 et s. — Liberté

commerciale, 1494 et s. — Meubles

et immeubles en territoire belligé-

rant, 1490. — Manifestation de

sympathie ou d'antipathie, 1476^s,

1481^s. — Non ingérence dans les

opérations militaires, 1453, 1454.

Voir *Neutralité*.

Nevada. (Cas du), 1316^s.

Newburn. (Cas du), 1463^s.

Nicosian. (Cas du), 1395^s.

Nigretia. (Cas du), 1585.

Non-combattants. Caractère et condi-

tion, 1067, 1077^s et s., 1315^s et s. —

Faisant directement partie d'une

armée belligérante, 1077^s, 1315^s.

— Suivant une armée belligérante

sans en faire directement partie, 1077^a, 1315^a.

Voir *Combattants. Habitants paisibles. Sujets de l'ennemi.*

Non-ingérence des neutres dans les opérations militaires des belligérants, 1453, 1454.

Noord-Brabant. (Cas du), 1395⁴⁰.

Normandy. (Cas du), 1395⁸², 1691^a.

Nossa Senhora do Carmelo. (Cas du), 1451² note.

Notification. De guerre, 1039. — De neutralité, 1445 et s. — De blocus, 1631 et s., 1656¹ et s., 1656¹¹.

Novara. (Cas du), 1395^a.

O

Objets d'art. En pays occupé, 1180

Objets de contrebande de guerre. Indication, 1537¹ et s., 1588³ et s., 1588¹⁰ et s.

Voir *Contrebande de guerre.*

Observation des lois de la guerre, 1015.

Occupatio bellica. Voir *Occupation de guerre.*

Occupation de guerre. Nature et effets de l'occupation du territoire ennemi par un belligérant, 1155 à 1193², 1395⁸³. — Occupation dans la guerre aérienne, 1440⁸⁷. — Occupation dans la guerre maritime, 1395⁸². — Occupation dans la guerre terrestre, 1155 et s. — Occupation d'un pays neutre, 1167².

Voir *Guerre.*

Occupation militaire en temps de paix, 1162^a.

Voir *Traité de paix.*

Oleg. (Cas de l'), 1463¹⁷, 1488.

Ollinde Rodrigues. (Cas de l'), 1609.

Ophella. (Cas de l'), 1395⁸¹.

Organisation constitutionnelle et administrative. En pays occupé, 1166¹.

Organisation des tribunaux de prises, 1426 et s., 1677 et s.

Oriental. (Cas de l'), 1400².

Orlone. (Cas de l'), 1386.

Orozembo. (Cas de l'), 1585, 1587².

Otages. Dans la guerre terrestre, 1146¹. — Dans la guerre maritime, 1395⁸¹.

Otter. (Cas de l'), 1312¹.

P

Pacigérat, 1446⁸.

Palx. Effet, 1140¹. — Rétablissement, 1692 et s.

Voir *Traité de paix.*

Paix séparée, 1696².

Paklal. (Cas du), 1395².

Palma. (Cas du), 1691¹ note.

Pao-Hing-Lie. (Cas du), 1425¹.

Paquebots-poste. Exception à la capture et à la destruction, 1395⁸.

Paquete Habana. (Cas du), 1395².

Paras. (Cas du), 1691¹ note.

Paris. Convention télégraphique du 14 mars 1884; 1321. — Déclaration du 16 avril 1856 sur la guerre maritime, 1287², 1288 et s., 1290², 1300, 1496, 1527 et s., 1548, 1623, 1633, 1643.

Voir *Conférence de la Paix de Paris.*

Parlementaires. Dans la guerre terrestre, 1239 à 1245. — Dans la guerre maritime, 1323¹, 1395²⁷. — Dans la guerre aérienne, 1440⁸¹.

Parole d'honneur. Voir *Liberté sur parole.*

Participation d'un agent diplomatique neutre à l'envoi de la correspondance d'un agent belligérant, 1476².

Participation forcée des nationaux ennemis aux opérations de guerre, 1084¹.

Pass of Balmaha-Seadler. (Cas du), 1420, 1433¹.

Passage. Des armées interdit sur territoire neutre, 1460 et s. — Des blessés et malades belligérants en territoire neutre, 1460¹. — Des navires de guerre belligérants dans les eaux neutres, 1463¹. — Des navires de commerce belligérants dans les eaux neutres, 1463²⁷. — Des prisonniers de guerre en territoire neutre, 1462 et s. — Des aéronautes belligérants dans l'atmosphère neutre, 1476¹².

Voir *Société des Nations.*

Passagers. Sort en temps de guerre maritime, 1395⁸⁰.

Pavillon. Effet, 1273², 1388. — Faux pavillon, 1317², 1388². — Transfert de pavillon, 1385 et s.

Pearl. (Cas du), 1567².

Pêche. Bateaux-pêcheurs non susceptibles de capture en cas de guerre maritime, 1395².

Peine collective. Interdiction, 1154¹. **Percement de digues.** Moyen de guerre licite, 1084.

Persia. (Cas du), 1383², 1691¹ note.

- Personnel belligérant.** Dans la guerre terrestre, 1068 et s. — Dans la guerre maritime, 1314 et s. — Dans la guerre aérienne, 1440¹⁸.
Voir *Personnel des navires*.
- Personnel des navires**, 1314 et s., 1395⁴⁵.
Voir *Personnel belligérant*.
- Personnel sanitaire.** Condition, 1111, 1118 et s., 1118⁶, 1395¹⁰ et s., 1395⁶⁰, 1440⁴¹.
Voir *Convention de Genève*.
- Personnes.** Effets de la guerre, 1050 et s.
- Perte des prises par fortune de mer**, 1413.
- Peterhoff.** (Cas du), 1567³, 1620.
- Petersburg.** (Cas du), 1309, 1691¹ note.
- Petite Renommée.** (Cas du), 1401 note.
- Phares.** En temps de guerre, 1321³.
Voir *Bateau affecté au service des phares*.
- Phénix.** (Cas du), 1567².
- Pillage.** Interdiction, 1084¹, 1227 et s., 1320⁴.
- Pilotage.** Voir *Bateau affecté au pilotage. Pilote*.
- Pilote**, 1395⁴¹, 1463¹.
Voir *Bateau affecté au pilotage*.
- Poison.** Moyen de guerre illicite, 1084, 1316, 1440²¹.
- Polly.** (Cas du), 1567⁴.
- Port-Adelalde.** (Cas du), 1383².
- Portugal.** (Cas du), 1395⁴⁷.
- Postes.** Effets de l'occupation du territoire par l'ennemi, 1187.
Voir *Correspondance postale*.
- Postliminie.** Son application en droit international, 1710.
- Préemption.** Droit de, 1358, 1411, 1583.
- Préliminaires de paix**, 1696.
- Presidente Mitre.** (Cas du), 1388⁴.
- Presse.** En pays occupé, 1175 et s.
Voir *Correspondants de journaux*.
- Prestation personnelle**, 1147 et s.
- Preuve du caractère du navire et de celui de la cargaison**, 1394.
- Prévention.** Droit de, 1595, 1623, 1645, 1648 à 1650.
- Princesse Marie.** (Cas du), 1691¹ note.
- Prinz Eitel.** (Cas du), 1395⁴.
- Prinz Eitel-Friedrich.** (Cas du), 1488.
- Prinz Heinrich.** (Cas du), 1691¹ note.
- Prises aériennes**, 1440²² et s., 1440⁵⁰.
- Prises maritimes.** Qui peut saisir ? 1397. — Lieu et époque de la saisie, 1398 à 1401. — Formes de la saisie ; droit de visite, 1402 à 1407. — Droits et devoirs du capteur, 1408 à 1410.
- Préemption, 1411. — Emploi de la prise, 1412. — Fortune de mer, 1413. — Rançon, 1414. — Destruction de la prise, 1415. — Reprises ou recousses, 1416 à 1421.
- Tribunaux de prises. — Nécessité d'une sentence d'adjudication, 1422, — Juge de la prise, 1423 à 1425². — Organisation et compétence des tribunaux de prises, 1426 à 1436. — Procédure et jugement, 1437 à 1440, 1440¹ et s.
- Peuvent être exclues des eaux neutres, 1464. — Ne peuvent être vendues en territoire neutre qu'après jugement, 1465. — Peuvent être libérées par Etat neutre dans certains cas, 1485 à 1487.
- Saisie des navires neutres, 1674. — Jugement de la prise, 1676. — Quel est le tribunal compétent ? 1677 à 1689. — Procédure et loi applicable, 1690 à 1691.
- Destruction. Prises ennemies, 1415. — Prises neutres, 1691⁶ et s.
Voir *Cour internationale des prises. Réquisitions. Tribunaux de prises*.
- Prises terrestres**, 1183 et s.
- Prisonniers civils**, 1119 et s.
- Prisonniers de guerre.** Guerre terrestre, 1119 à 1140. — Guerre maritime, 1395⁴⁴ et s. — Guerre aérienne 1440⁴⁵. — Traitement, 1122 à 1127⁶. — Cessation de la captivité, 1128 à 1140. — Parole d'honneur, 1131 à 1138. — Echange, 1139. — Libération, 1140, 1701.
Voir *Prisonniers civils Prisonniers militaires*.
- Prisonniers militaires**, 1119 et s.
Voir *Prisonniers de guerre*.
- Procédure des tribunaux de prises**, 1437 et s., 1690.
- Prohibition d'exportation**, 1064⁵, 1588²⁵
Voir *Exportation*.
- Projectiles explosifs.** Moyen de guerre illicite, 1082, 1316.
- Propriété ennemie.** Dans la guerre terrestre, 1056, 1084¹, 1091. — Sur mer et sous pavillon ennemi, 1324 à 1394, 1395 et s. Voir *Guerre maritime*. — Sur mer et sous pavillon

- neutre, 1496 à 1534¹². Voir *Neutralité*. — Propriété privée ennemie dans les airs, 1440²² et s. — Capture, 1056, 1323², 1324 et s., 1395 et s., 1440²² et s. — Destruction, 1323², 1383 et s., 1395 et s. — Atténuations et exceptions à la capture et à la destruction sur mer et dans les airs, 1395 et s., 1440²⁰ et s.
- Voir *Propriété privée*. *Propriété publique*.
- Propriété neutre.** Définition, 1531⁴. Sur navire privé, 1527 et s. — Sur navire public, 1531². — Sur navire armé, 1531³. — Sur navire de commerce transformable en bâtiment de guerre, 1531⁴. — Destruction, 1691⁵ et s. — Propriété aérienne des neutres en territoire belligérant, 1493⁴.
- Voir *Propriété privée*.
- Propriété privée.** Est-elle respectée au cas de guerre terrestre ? 1195 à 1200. — Immeubles, 1201 à 1203. — Meubles, 1204. — Armes, 1206. — Réquisitions, 1207 à 1217¹, 1395¹⁰. — Contributions pécuniaires, 1218 à 1226, 1395¹². — Atteintes illicites, 1227 à 1230. — Recours pour dommages, 1231 et s. — Sur mer et dans les airs, 1324 et s., 1440²² et s. — En pays occupé ou envahi, 1176 et s., 1194 et s., 1395²² et s.
- Voir *Propriété ennemie*. *Propriété neutre*.
- Propriété publique.** Ennemie dans la guerre terrestre, 1176 et s. — Ennemie sur mer, 1395¹⁸ et s. — Ennemie sur navires neutres, 1531². — Ennemie dans les airs, 1440²². — Capture, 1323², 1395¹⁷ et s., 1440²² et s. — Destruction, 1323², 1395¹⁸ et s. — Atténuations et exceptions à la capture sur mer et dans les airs, 1395²⁰, 1440²⁰.
- Protection des nationaux.** En pays ennemi, 1048¹ et s.
- Protestation d'un Etat neutre contre les violations du droit international commises à l'égard d'un autre Etat neutre par les belligérants,** 1489¹.
- Punition des violateurs des lois de la guerre,** 1017 et s., 1717 et s.
- Purlima-Concepton.** (Cas du), 1383².
- Pyénées.** Traité du 7 novembre 1659, 1403, 1532.
- Q**
- Quang-Nam.** (Cas du), 1586.
- Quartier.** Voir *Interdiction de faire quartier*.
- R**
- Ramses.** (Cas du), 1273⁶.
- Rançon.** Prises maritimes, 1414.
- Rapatriement.** Blessés, malades et prisonniers, 1118¹⁰, 1127⁴, 1460¹, 1462 et s.
- Rationnement,** 1588²⁷.
- Ravitaillement.** Navire de guerre belligérant en eaux neutres, 1463¹¹ et s. — Navire marchand des belligérants en eaux neutres, 1463¹², 1463²⁷. — Places assiégées, 1256.
- Rayon de blocus,** 1656⁹.
- Recherche.** Voir *Visite*.
- Rechitelny.** (Cas du), 1451¹.
- Recours en raison des dommages de guerre,** 1231 et s.
- Voir *Dommages de guerre*.
- Recousse.** Navires capturés, 1416 à 1421.
- Voir *Rescousse*.
- Reddition simulée.** Moyen de guerre interdit, 1085.
- Refuge.** Armées belligérantes en territoire neutre, 1461 et s. — Navire belligérant en eaux neutres, 1463² et s.
- Règle de 1756.** Voir *Règle des commerces nouveaux*.
- Règle des commerces nouveaux.** En temps de guerre, 1534, 1534².
- Règle des 24 heures,** 1418, 1463², 1463².
- Règlements.** En pays occupé, 1166².
- Règles de Washington,** 1467 et note.
- Relâche forcée.** Aéronefs, 1440²⁰, 1476¹² et s. — Navires, 1395⁴. — Personnes, 1395²² et s., 1440⁴⁴, 1476¹² et s. — Navire en état de naufrage ou de relâche forcée, 1395⁴.
- Voir *Atterrissage*.
- Relations commerciales avec l'ennemi.** Voir *Interdiction de commerce avec l'ennemi*.
- Relations consulaires.** Effets de la guerre, 1048 et s.
- Relations diplomatiques.** Effets de la guerre, 1048 et s.
- Relations diplomatiques des Etats neutres avec les belligérants,** 1489.

- Relations épistolaires avec l'ennemi, 1064^a.
- Remise de navires de guerre, munitions, etc., par une puissance neutre à une puissance belligérante, 1470.
- Renate Leonhardt. (Cas du), 1451^a.
- Renvol des blessés et malades dans leur pays et en pays neutre, 1118¹⁰, 1127^a, 1460^a, 1462^a.
- Renvol des prisonniers de guerre dans leur pays et en pays neutre, 1127^a, 1462^a et s.
- Réparations. Navires de guerre belligérants en eaux neutres, 1463¹⁷ et s. — Navires de commerce belligérants en eaux neutres, 1463²⁷.
- Représailles. Sanction des lois de la guerre, 1018 et s.
Voir *Traité de paix*.
- Reprises, 1416 à 1421.
- Réquisitions. En cas de guerre terrestre, leur caractère, leur fondement, leur étendue, 1147 et s., 1207 à 1217¹. — Recours pour cause de réquisitions, 1231 et s. — En cas de guerre maritime, 1395¹⁰. — Opérées en mer sur navire ennemi, 1359, 1395¹⁰ et s., 1395²⁰, 1411, 1490^a. — Réquisition des nationaux de l'Etat ennemi, 1143 et s., 1395⁶¹. — Réquisition des prises, 1412. — Réquisition aérienne, 1493⁴.
Voir *Angarie*.
- Rescousse. Voir *Rescousse*.
- Résistance à la visite. Voir *Visite*.
- Respect de la neutralité par les belligérants, 1485 et s.
- Responsabilité des chefs d'Etat, 1717 et s.
- Responsabilité des Etats neutres, 1476^a, 1476^a.
- Rétention. Des sujets ennemis, 1052 et s. — Sur les navires, 1395¹⁴.
- Retransformation. Bâtiments de guerre en navires de commerce, 1310², 1310³.
Voir *Transformation*.
- Revenus de l'Etat. En pays occupé, 1189.
- Revision des traités de paix, 1708².
- Rewa. (Cas du), 1395⁶¹.
- Rhakotis. (Cas du), 1273⁶.
- Rijndam. (Cas du), 1395⁶.
- Rion. (Cas du), 1691¹ note.
- Rivière. Détournement, 1084.
- Rohifs. (Cas du), 1433¹.
- Roma. (Cas du), 1463²¹;
- Romulus. (Cas du), 1439¹.
- Rothersand. (Cas du), 1388⁴.
- Ruel. (Cas du), 1395⁶⁰.
- Rupture par surprise d'une suspension d'armes. Moyen de guerre illicite, 1085.
- Ruse. Moyen permis dans la guerre, 1086 et s., 1317, 1317¹, 1440²⁰.

S

- Sacra Famiglia. (Cas du), 1395¹⁴.
- Sacramento. (Cas du), 1388⁴.
- Saint-Kilda. (Cas du), 1691¹ note.
- Saint-Lawrence. (Cas du), 1395².
- Saint-Petersbourg. Déclaration du 11 décembre 1868, 1011¹, 1078, 1082.
- Sais. (Cas du), 1273⁶.
- Saisie. Dans la guerre terrestre, 1183 et s. — Dans la guerre maritime, 1396 et s., 1674 et s. — Dans la guerre aérienne, 1440³² et s., 1440³⁴, 1481⁵, 1691³. — Epoque, 1252, 1399. — Fornes, 1402 et s., 1675. — Lieu, 1398, 1450.
- Salpa. (Cas du), 1395⁶¹.
- San Jacinto. (Cas du), 1489¹, 1587.
- San Stefano. Traité du 3 mars 1878, 1705.
- Sanction. Lois de la guerre, 1014 et s., 1026^a, 1118³, 1231, 1236⁴, 1236⁶, 1717 et s.
Voir *Blocus*. *Contrebande de guerre*. *Dommages de guerre*. *Visite*.
- Sanction civile. Voir *Sanction*.
- Sanction pénale. Voir *Sanction*.
- Santa Isabel. (Cas du), 1273⁶.
- Sauf-conduit, 1246, 1395⁸, 1395⁴⁷.
Voir *Navires munis d'un sauf-conduit ou d'une licence*.
- Sauvages. Emploi dans la guerre, 1083.
- Sauvegardes. 1247.
- Scandia. (Cas du), 1691¹ note.
- Schlesien. (Cas du), 1531⁶ note.
- Secours. En cas de dommages de guerre, 1232.
- Semonce. Coup de canon pour faire stopper un navire en mer, 1317², 1403, 1662.
Voir *Coup d'assurance*.
- Senator Ostwald. (Cas du), 1451².
- Sénégal. (Cas du), 1316⁹.
- Sépulture, 1108 et s., 1395²⁸, 1440⁴³.
- Séquestration, 1691¹⁰.
- Séquestre. Voir *Interdiction de commerce avec l'ennemi*.

Services hospitaliers des sujets neutres, 1481¹.

Voir *Convention de Genève*.

Sheffield. (Cas du), 1531³ note, 1588⁴.

Shenandoah. (Cas du), 1467.

Slam. (Cas du), 1691¹ note.

Sidney. (Cas du), 1587¹, 1587⁴.

Siège. Moyen licite de guerre, 1093.

Voir *Blocus*.

Signaux de tempête. Destruction en temps de guerre, 1321².

Signe distinctif de la Croix-Rouge, 1085, 1115, 1118⁴, 1395².

Voir *Convention de Genève*.

Silesia. (Cas du), 1439³.

Smolensk. (Cas du), 1309, 1691¹ noté.

Société d'assistance aux prisonniers de guerre, 1127².

Société de secours aux blessés, 1111, 1118⁷.

Société des Nations. Effet sur la neutralité, 1446¹¹ et s. — Droit de passage, 1446¹², 1460. — Organisation, 1716, 1720.

Société suisse de surveillance économique, 1064⁴, 1588²⁷.

Solidarité, 1719.

Sonneries. Voir *Usage des sonneries de l'ennemi*.

Sonona. (Cas du), 1567⁹.

Sortie des bouches inutiles hors d'une place assiégée, 1099.

Souhl, ex Corcovado. (Cas du), 1388⁴.

Soulèvement. En territoire envahi, 1152. — En territoire occupé, 1152.

Source. Voir *Tarissement des sources*.

Sous-marin. Emploi, 1316¹, 1383². —

Entrée et séjour en eaux neutres, 1463²¹.

Voir *Guerre maritime Guerre sous-marine. Sous marin commercial*.

Sous-marin commercial, 1463²².

Springbok. (Cas du), 1567², 1567⁴, 1567⁹, 1649, 1667.

Stations thermales. En pays occupé, 1182¹.

Stephen Hart. (Cas du), 1567².

Storstad. (Cas du), 1588⁴².

Subside. Etat neutre ne peut en fournir à un belligérant, 1475.

Suite. Droit de suite en matière de blocus, 1651, 1656¹¹.

Sujets de l'ennemi. En cas de guerre, 1047, 1052 à 1055², 1065 et s., 1141 et s., 1395⁴⁷ et s., 1440⁴⁴ et s.

Sujets neutres, 1475, 1477 et s., 1481 et s., 1490 et s., 1494 et s.

Surprise. Moyen de guerre licite, 1086.

Surveillance des sujets ennemis, 1054.

Survол. Voir *Aéronef*.

Suspension d'armes, 1248 et s., 1395²¹.

Sussex. (Cas du), 1383².

Sylviana. (Cas du), 1691¹ note.

Symphyles. Voir *Manifestation de sympathie ou d'antipathie*.

Système horaire. En pays occupé, 1193¹.

Système monétaire. En pays occupé, 1193¹.

T

Tanks. Moyen de guerre licite, 1090¹.

Voir *Chars blindés*.

Tannis. (Cas du), 1273².

Tarissement des sources. Moyen de guerre licite, 1084.

Tavignano. (Cas du), 1406², 1662², 1662².

Taxlarchs. (Cas du), 1490² note.

Télégraphes. Effets de l'occupation du territoire par l'ennemi, 1187. — Destruction en cas de guerre maritime, 1321, 1321¹.

Voir *Télégraphie sans fil*.

Télégraphie sans fil, 1100², 1476, 1586.

Voir *Télégraphes*.

Terek. (Cas du), 1691¹ note.

Territoire neutre. Inviolabilité 1066, 1269¹, 1440², 1450 et s., 1483 et s.

Totartos. (Cas du), 1691¹ note.

Thea. (Cas du), 1691¹ note, 1691².

Théâtre de la guerre. Guerre terrestre, 1066 et s. — Guerre maritime, 1269 et s. — Guerre aérienne, 1440² et s.

Thétis. (Cas du), 1401 note, 1613².

Thomyris. (Cas du), 1534, 1567⁴.

Thor. (Cas du), 1588⁴².

Tommi. (Cas du), 1388⁴.

Torpillage. Voir *Guerre sous-marine. Sous-marin*.

Torpille. Moyen de guerre, 1316¹, 1440²¹.

Trahison. Envers belligérant, 1154.

Traité de paix. Mode de finir la guerre, 1695, 1696 et s. — Clauses ordinaires, 1698 à 1702. — Cessation des hostilités, 1698. — Abandon des prétentions antérieures, 1699. — Amnistie, 1700. — Libération des prisonniers de guerre, 1701. — Rétablissement des traités, 1702. — Clauses spéciales, 1703 à 1705⁴. — Cession de territoire, 1704. — Indemnité de guerre, 1705 et s. — Droits privés,

- 1705². — Clauses financières et économiques, 1705⁶. — Destruction de l'existence nationale, 1705⁶. — Interprétation des traités, 1706. — Exécution des traités, 1706¹ et s. — Renonciation à certaines clauses, 1708¹. — Revision, 1708². — Garanties d'exécution, 1709 et s.
- Traité**s. Effet de la déclaration de guerre, 1049 et s. — Effet de la paix, 1702.
- Voir *Traité de paix*.
- Transbordement**, 1463¹².
- Transfert de cargaison**. Navires, 1393¹. — Aéronefs, 1440²⁴.
- Transfert de pavillon**. Navires, 1385 et s., 1388 et s. — Aéronefs, 1440²⁴.
- Transformation**. Bâtiments de guerre en navires de commerce, 1310⁸, 1311. — Navires de commerce en bâtiments de guerre, 1304 et s., 1309 et s. — Aéronefs privés en aéronefs militaires, 1440¹⁶.
- Voir *Retransformation*.
- Transfuge**, 1105, 1395²⁶.
- Transports interdits**. Voir *Contrebande par analogie*.
- Trent**. (Cas du), 1489¹, 1587, 1587¹, 1587², 1588⁴⁶.
- Tribunaux**. Tribunaux neutres, application de la législation de guerre des belligérants, 1476⁴.
- Voir *Tribunaux de prises*.
- Tribunaux de prises**. Caractère, organisation, compétence, procédure, 1422 à 1440, 1676 et s., 1677 à 1691¹.
- Voir *Cour internationale des prises*.
- Troupes jaunes**. Emploi dans la guerre, 1083.
- Troupes noires**. Emploi dans la guerre, 1083.
- Trust néerlandais d'outre-mer** (Nederland Oversea Trust). 1064⁵, 1588³⁷.
- Tungchow**. (Cas du), 1691¹ note.
- Tunisie**. (Cas du), 1588⁴⁹.
- U**
- U. 8**. (Cas de l'), 1395⁴⁵.
- U. 37**. (Cas de l'), 1463²¹.
- U. 53**. (Cas de l'), 1463²¹.
- U.-B. 6**. (Cas de l'), 1463²¹.
- U.-B. 30**. (Cas de l'), 1463²¹.
- Ultimatum**, 1035 et s.
- Uniforme**. Voir *Usage des uniformes*.
- Usage des câbles télégraphiques ou téléphoniques en territoire neutre**, 1476.
- Usage des insignes de l'ennemi**. Moyen de guerre, 1087.
- Usage des sonneries de l'ennemi**. Moyen de guerre, 1088.
- Usage des uniformes**. De l'ennemi, moyen de guerre, 1087. — Des neutres, moyen de guerre, 1087.
- Usage du drapeau de l'ennemi**. Moyen de guerre, 1087.
- Voir *Pavillon*.
- Usage du mot d'ordre de l'ennemi**. Moyen de guerre, 1088.
- Usage d'un faux pavillon**, 1317², 1388⁸, 1440²².
- Utrecht**. Traité du 11 avril 1713, 1377, 1504, 1538, 1539.
- V**
- Varlag**. (Cas du), 1451².
- Vaterland**. (Cas du), 1312¹.
- Vega**. (Cas du), 1395².
- Vénézuéla**. (Cas du), 1395⁶ note.
- Vente**. De navires de guerre et de navires corsaires en territoire neutre, 1469. — Prises en pays neutre, 1465. — Armes et vivres aux belligérants par des particuliers neutres, 1472 et s., 1479 et s.
- Versailles**. Traité du 3 septembre 1783, 1517. — Traité du 28 juin 1919, 1236², 1236⁶, 1236¹², 1439², 1517, 1700 et s., 1705¹ et s., 1706 et s., 1717.
- Ville de Paris**. Voir *Yale, ex ville de Paris*.
- Villam**. (Cas du), 1534.
- Violation des lois de la guerre**, 1016 et s., 1717 et s.
- Visite**. En temps de guerre, 1402 et s. — Des navires neutres en temps de guerre, 1657 à 1661. — Epoque, 1395⁷⁹, 1660¹. — Lieu, 1406⁴, 1662² et s. — Modes de la visite, 1403 à 1406, 1662. — Quels vaisseaux et dans quelles eaux ? 1662¹ et s. — Navires convoyés, 1664 à 1671⁴. — Résistance à la visite, 1672 et s. — Sanction, 1672. — Visite aérienne, 1440³⁸, 1671⁸, 1673.
- Visite aérienne**. Voir *Visite*.
- Visite maritime**. Voir *Visite*.
- Vivres**. Vente par des neutres à belligérants, 1474⁹, 1480. — Sont-ils contrebande de guerre ? 1539, 1544, 1546, 1550, 1553, 1557, 1564², 1588⁸.
- Villestroom**. (Cas du), 1493².

Vlissingen. (Cas du), 1476²⁰.
 Volontaires étrangers. Emploi, 1074⁴.
 Volturmo. (Cas du), 1588⁴⁰.
 Vorwaerts. (Cas du), 1383⁴, 1415.
 Voyage. Théorie de la continuité du voyage en matière de contrebande de guerre, 1567¹ et s., 1588⁷ et s., 1588²⁷ et s. — En matière de blocus, 1649 et s., 1656¹⁹, 1656²⁰ et s.
 Voir *Voyage continu*.
 Voyage continu. Origine, 1534. — En matière de contrebande de guerre, 1567¹ et s., 1588⁷ et s., 1588²⁷ et s. — En matière de blocus, 1649 et s., 1656¹⁹, 1656²⁰.
 Vperiod. (Cas du), 1395⁴¹.

W

Washington. Traité du 8 mai 1871, 1468.
 Voir *Règles de Washington*.
 Weimar. (Cas du), 1395⁴⁰.
 Wilhelmina. (Cas du), 1588²⁰ note, 1588³⁵.
 William. (Cas du), 1567⁴.

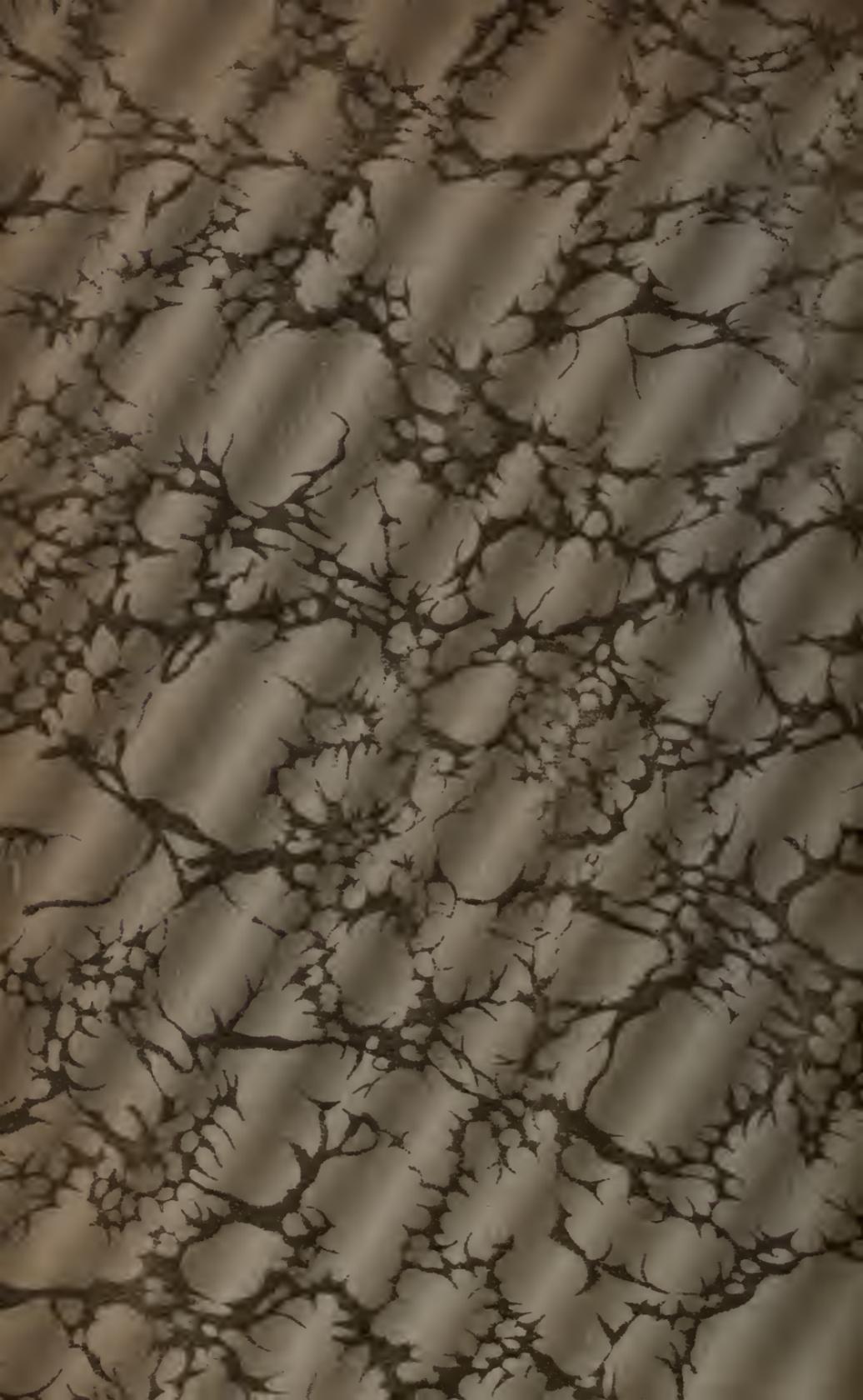
William P. Frye. (Cas du), 1588³⁸, 1691⁶.
 Windber. (Cas du), 1588⁴⁸.
 Wyefield. (Cas du), 1691¹ note.

Y

Yale, ex Ville de Paris. (Cas du), 1308.
 Yik-Sang. (Cas du), 1440.

Z

Zaanstroom. (Cas du), 1435.
 Zambesi. (Cas du), 1588⁴⁸.
 Zamora. (Cas du), 1406², 1434, 1490³.
 Zamtchug ou Zemtchug. (Cas du), 1463¹⁷, 1488.
 Zeverbergen. (Cas du), 1493¹.
 Zone de guerre. Etablissement, 1271¹.
 Voir *Zone d'opérations*.
 Zone d'opérations. Droits du belligérant, 1395¹², 1395²⁰, 1440¹³.
 Voir *Zone de guerre*.
 Zurich. Traité du 10^e novembre 1859, 1331.



214960

Law
Internat.
F-256

Author: Fauchille, Paul

Title: Traité de droit international public. Vol.2.

University of Toronto
Library

DO NOT
REMOVE
THE
CARD
FROM
THIS
POCKET

Acme Library Card Pocket
Under Pat "Ref. Index File"
Made by LIBRARY BUREAU

